

# 3

## EL ESTADO AL PRIMER PLANO DEL DESARROLLO (REGIONAL) LATINOAMERICANO. UN ESTUDIO DE LAS CAPACIDADES ESTATALES AL NIVEL MESO-REGIONAL EN LA ARGENTINA

Víctor Ramiro Fernández (\*)  
(IIETE - UNL y CONICET)

José Ignacio Vigil (\*\*)  
(IIETE - UNL)

### RESUMEN

En los últimos años se ha asistido a un reclamo generalizado, tanto académico como político, por una mayor presencia estatal en los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos. Dicho reclamo sin embargo, no parece haber ido acompañado de contribuciones teórico-metodológicas y empíricas que permitan evaluar si los estados son capaces de hacer lo que *deben hacer*. Focalizados en el escenario argentino en este trabajo proponemos recuperar el análisis de las “capacidades estatales”. A partir de un estudio de caso a nivel meso-regional y desarrollando una metodología propia para su análisis, mostramos los legados de la experiencia neoliberal de los 90s que se convierten en debilidades actuales de la calidad de las estructuras estatales; debilidades que, sostendremos, debe enfrentar el reclamo (académico y político) por traer el estado de vuelta al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano.

### PALABRAS CLAVE:

capacidades estatales, desarrollo, Latinoamérica, Argentina, regiones, desarrollo regional.

### ABSTRACT

In the last few years, there has been a wide claim made by both, political and academic voices, for a deeper state presence in current development process in Latin American countries. This claim seems not to be tackled by theoretical, methodological and/or empirical contributions analyzing whether states are *capable* to do what they *have* to do. Focusing on the Argentinean scenario this paper aims to bring the analysis of state capabilities back to the front. Based on a case study at the meso-level, and by developing *ad hoc* methodological tools, we show the legacies of the neoliberal experience of the 90s that have become weaknesses on state structure capabilities. Weaknesses that need to be tackle by the current claim to bring back in the state for Latin American (regional) development.

### KEY WORDS:

state capacities, development, Latin America, argentine, regions, regional development.

(\*) E-mail: rfemand@fcjs.unl.edu.ar

(\*\*) E-mail: jvigil@fce.unl.edu.ar

RECEPCIÓN: 04/09/10

ACEPTACIÓN FINAL: 14/12/10

## 1 INTRODUCCIÓN

Este trabajo propone un recorrido analítico sobre la problemática de la vinculación entre las capacidades estatales y las dinámicas económicas regionales y sostiene la necesidad de reintroducir su discusión en los hacedores de políticas públicas nacionales y regionales de la periferia latinoamericana como condición para avanzar en los procesos de transformación económica regional. El análisis tiene dos premisas centrales:

La primera, es la preocupación por la escasa relevancia dada al análisis de las capacidades estatales. Tras cierta desilusión con las políticas neoliberales aplicadas en décadas anteriores y el legado social que desencadenaron en los países latinoamericanos, muchos gobiernos emergentes en la región en la última década han reconocido la necesidad de reactivar la implicación estatal para formular estrategias de desarrollo que articule la capacidad industrial endógena con la inserción en los segmentos más dinámicos de la economía internacional<sup>1</sup>. Sin embargo, existen pocos análisis sobre las *capacidades institucionales* de las estructuras estatales requeridas para desempeñar tan estratégicas tareas. En los países centrales, la temprana preocupación por la problematización de las estructuras estatales durante los '80 (Evans, 1995; Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985) no fue profundizada teórica ni meto-

dológicamente en las siguientes dos décadas, resultando escasos los estudios empíricos focalizados en el papel de las cualidades institucionales estatales y sus articulaciones con los procesos de desarrollo.

En el caso de América latina, las reformas estructurales que alcanzaron al estado, siempre bajo la influencia de los organismos internacionales de financiamiento, y asentimiento de gobiernos y de gran parte de las instituciones académicas latinoamericanas no problematizaron este aspecto. Pasaron de un intento por *traer al Estado de vuelta al primer plano* (Banco-Mundial, 1997, 2002; WorldBank, 2000) a un simple reparo a la intervención estatal, sobre todo en el área productivo-industrial (Fernández, Güemes, & Vigil, 2006). Con posterioridad, la preocupación por el fortalecimiento de las estructuras estatales fue disolviéndose en un discurso más genérico por la “calidad institucional” y las “buenas prácticas” vinculadas –por ejemplo– a la inclusión de nuevas herramientas de gerenciamiento estatal o bien a novedosos esquemas de medición de resultados, o a las más actuales preocupaciones por la “transparencia” y la “rendición de cuentas” (Ochoa Henríquez & Montes de Oca, 2004), sesgando la centralidad de las capacidades estatales en las áreas productivo-industriales. Por tanto, a más de 20 años del inicio de las reformas estructurales en América latina, la evaluación de las *capacidades institucionales* de las estructuras estatales no está acabada, y se vuelve relevante evaluar cual es el legado de las reformas y cómo contribuyeron a generar un actor política y organizacionalmente dotado para asumir el más actual esfuerzo de apuntalar el crecimiento económico con perfil productivo-industrial.

La segunda, es la creciente relevancia del rol de las regiones como instrumentos del desarrollo económico (y productivo), que se ha venido dando en las políticas públicas en toda América latina y argentina en particular, casi al mismo tiempo que se verificaba una pérdida de centralidad de la preocupación por la discusión de la capacidad estatal. Es ampliamente conocido el debate *nuevo regionalista* y las posibilidades emergentes desde la re-jerarquización de los espacios regionales (Fernández, Amin, & Vigil, 2008; Keating, 2004; Scott & Storper, 2003; Storper, 1997) como sitios desde donde pensar la generación de estímulos a las redes de cooperación de los actores productivos que desarrollan las ventajas estáticas de la aglomeración y las dinámicas de la innovación. Más aun, las estrategias de descentralización estatal promovidas en América latina en la última década y media, aunque funcionales en ocasiones al desmantelamiento de las formas de intervención de posguerra y a las aperturas alentadas por el capital (financiero) global, han posicionado cada vez más la gestión estatal *regional* como un elemento central tanto para la mejora de la

competitividad como para el desarrollo territorial (Finot, 2003; Montecinos, 2005). Sin embargo, en el marco de la centralidad de “lo regional”, no ha habido una preocupación efectiva en el campo político por el fortalecimiento y cualificación de las instancias estatales regionales y locales en el área productivo industrial (Fernández, Güemes, Magnin, & Vigil, 2006).

Conjugando estas dos premisas, sostendremos que la mayor presencia estatal demandada recientemente en el escenario latinoamericano, *requiere una evaluación y análisis del legado de la calidad y fortaleza de las estructuras estatales, en particular las regionales, para el diseño, elaboración y aplicación de las políticas públicas que procuran la articulación y reordenamiento de los actores económico-productivos*. En ese marco, el trabajo se estructura de la siguiente manera. Primero presentamos los fundamentos del rescate de las capacidades institucionales del Estado en general y del regional en particular en la promoción de los procesos productivos; luego proponemos una metodología para estudiar las capacidades estatales mediante la selección de determinadas “áreas estratégicas” vinculadas a los procesos productivos territoriales. Establecemos allí la diferencia entre *capacidades internas e infraestructurales*. Finalmente, presentamos los resultados de una evaluación de las capacidades estatales regionales durante la década de los '90 en la provincia de Santa Fe (Argentina) en el nivel meso regional, analizando aquellas áreas que debieran ser “estratégicas” para la potenciación de los procesos de acumulación, y precisando en qué medida compatibilizan con el creciente reclamo político y académico de colocar al Estado *nuevamente en el primer plano* como un “motor” de los procesos productivos en los países latinoamericanos<sup>2</sup>.

46

## **2 LA RECUPERACIÓN DEL ESTADO (REGIONAL) DESDE LA RECONSIDERACIÓN DE SUS CAPACIDADES**

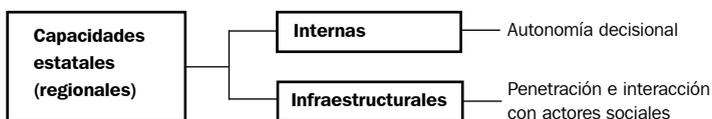
El reclamo de mayor involucramiento institucional estatal debe reconocer dos elementos: por un lado, que el Estado se encuentra en un proceso de transformación por el cual sus modalidades de implicación se redefinen *polifórmica y multiescalarmente* (comparar Brenner, 1999, 2004; Morgan, 2007), siendo un eje central la implicación estratégica de los gobiernos locales y regionales<sup>3</sup> a partir del papel que asumen en la “motorización” de las redes de cooperación local necesarias para que se desarrollen las ventajas estáticas y dinámicas basadas en la innovación. Ello, recordamos, no invalida sino que complementa, la importancia estratégica que aún preservan las instancias

nacionales (Jessop, 2006; Navarro, 2000; Weiss, 1998). Por otro, que la reasunción del Estado como un “motor” del desarrollo demanda analizar los *atributos de la estatidad regional*, traducidos como *capacidades estatales* de los gobiernos regionales.

En ese marco, los desarrollos de la sociología institucional comparada han mostrado (trabajando sobre el nivel nacional) que las posibilidades abiertas a los Estados están directamente vinculadas con las capacidades históricamente construidas en las estructuras que forman ese Estado, y que dichas capacidades permiten avanzar no solo en la comprensión de las especificidades de los diferentes cuadros institucionales de los países, sino también en el entendimiento de la relación entre capacidades y trayectorias del desarrollo alcanzadas por cada uno de los países. La tarea que se impone, entonces, es precisar estas capacidades estatales. Como indicaron oportunamente Evans, Rueschemeyer y Skocpol “para la investigación de las capacidades estatales, una táctica repetidamente empleada, y con buenos efectos, es la identificación de las específicas estructuras organizacionales, cuya presencia (o ausencia) son críticas para la habilidad de las autoridades estatales para llevar a cabo determinadas tareas” (Evans et al., 1985, p. 351 traducción propia).

Los análisis realizados desde las ciencias políticas y la economía institucional, a su vez, mostraron que un Estado con altas capacidades no viene dado por su volumen (generalmente operacionalizado a través del coeficiente Gasto Público/ Producto Bruto Interno) (Rodrik, 1998), sino por la fortaleza adquirida por sus *instituciones* y las *redes de articulación* desarrolladas históricamente por el Estado con los actores económico sociales (Katzenstein, 1977). Al momento de precisar la construcción de dichas capacidades, la corriente de producción académica que asocia el desarrollo a la centralidad de la implicación estatal fue fusionando los más ricos elementos de Weber y Polanyi (Polanyi, 1946) así como los más actuales de Mann (Mann, 1991, 1993) y Granovetter (Granovetter, 1985) para destacar que el basamento de las capacidades estatales tiene lugar a partir de una tan necesaria como retroalimentaria asociación entre una *autonomía* en las estructuras centrales de decisión estatal y una *penetración de dichas estructuras en el escenario económico social*, por medio de las cuales se establecen sólidas interacciones con los actores económico sociales que configuran esos escenarios.

Peter Evans ha traducido conceptual y operativamente esta combinación de elementos en la expresión “autonomía enraizada” (Evans, 1995), que referencia las “dos vías” de construcción de las *capacidades estatales* (Schneider, 1998), *internas* (autonomía) e *infraestructurales*.



## 2.1. CAPACIDADES INTERNAS Y OBTENCIÓN DE AUTONOMÍA

Uno de las características que informa a las capacidades estatales internas (hacia el interior de la estructura estatal) es la idea de "autonomía" (Evans, 1995; Haggard & Kaufman, 1995). Como capacidad de producir decisiones no vulnerables exógenamente, la autonomía se traduce como un blindaje de las estructuras estatales que, *por un lado*, permite a las mismas obtener maniobrabilidad ante el juego de presiones que realizan los intereses sectoriales o fraccionales y evitar que la dinámica estatal sea fagocitada por intereses particularistas; y *por otro*, otorga consistencia y calidad en la formulación y ejecución de sus ideas, desarrollando una visión endógena cualificada de la acción estratégica del Estado. Ahora bien, esta autonomía se obtiene a partir de una serie de atributos que debe estar presente en la(s) estructura(s) estatal(es), y a los que denominamos "capacidades internas del Estado" por estar instalados en el interior de las agencias estatales. Las investigaciones sobre las exitosas implicaciones estatales entre otras, en el sudeste asiático, han resaltado que el componente fundamental de dichas capacidades internas estuvo dado por la existencia de *burocracias altamente organizadas en escenarios de alta calidad institucional* (Evans & Rauch, 1999; Haggard & Kaufman, 1995; Prats i Català, 2000; Wade, 1990; Zysman, 1991).

La obtención de una fuerte capacidad estatal interna tiene lugar desde la verificación de dos aspectos que deben existir articuladamente: una adecuada combinación de fortaleza y calidad en los *recursos materiales y humanos* y un elevado nivel de *organización* de estos últimos. Desde el campo territorial, la obtención de sólidas *capacidades internas* actúa como un prerrequisito innegociable para otorgar a las instancias regionales del Estado claridad y calidad en las ideas y los objetivos operativos, a la vez que invulnerabilidad ante los intereses particularistas de base local; dos aspectos básicos para asumir las analizadas tareas de "primeros motores" en la rotura y reelaboración de aprendizajes sociales que potencien las redes de actuación territorial.

## 2.2. CAPACIDADES INFRAESTRUCTURALES:

### EL ENRAIZAMIENTO Y LA SINERGIA ESTATAL-SOCIAL

Garantizada la autonomía (capacidad interna), las estructuras estatales (incluso las regionales) necesitan una nueva dimensión de la capacidad, también históricamente elaborada, denominada *capacidad infraestructural* consistente en la aptitud para penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo al nutrirse de las energías, conocimientos y recursos sociales. A través de un proceso de “enraizamiento” de las agencias estatales en el escenario donde se desempeñan los actores económicos y sociales, las *capacidades infraestructurales* pasan a actuar complementariamente a las *capacidades internas*, evitando el aislamiento de las burocracias y los *tomadores de decisión* que actúan con ellas y enriqueciendo los instrumentos, los conocimientos y la maniobrabilidad del Estado ante el complejo campo de actores de la sociedad civil (Evans, 1995; Hall & Ikanberry, 1993; Schneider, 1998). La generación de *capacidad infraestructural* estatal no actúa como un proceso de “suma cero” confiscatorio o debilitador de la sociedad civil y sus actores, sino que la interacción estado-sociedad civil abre un proceso de fortalecimiento mutuo que, asentado crecientemente sobre el concepto de “co-producción”, permite una solidificación de las redes de actuación a nivel territorial a la vez que una cualificación de las políticas públicas que se propone el Estado (Evans, 1996).

En síntesis, la *capacidad infraestructural* lograda por el “enraizamiento” de las estructuras estatales habilita el desarrollo de una sinergia retroalimentaria donde los actores sociales cooperan con las estructuras estatales pero también, como muestra la experiencia asiática, quedan sujetos a ciertos marcos de disciplina que imponen las estrategias elaboradas en las oficinas estatales que cuentan con sólidas *capacidades internas*.

En el plano regional/territorial, las posibilidades abiertas desde las capacidades internas (claridad y neutralidad de ideas) para quebrar los *legados* particularistas e impulsar los nuevos aprendizajes colectivos a escala regional encuentran en las capacidades infraestructurales un complemento tan necesario como ineludible. A través de la sinergia retroalimentaria a que dan lugar las capacidades infraestructurales, los gobiernos regionales adquieren posibilidades no sólo de dotar cualitativamente de información y conocimiento a sus agencias implicadas en la planificación regional, sino también (y paralelamente) de expandir al nivel territorial los impulsos desarrollados desde estas últimas para generar nuevos aprendizajes de organización y acción social que alienten la obtención de las ya analizadas ventajas estáticas y dinámicas. Ahora bien, ¿cómo deben verificarse las cualidades institucionales estatales en el marco

de la recientemente mencionada necesidad de contar con áreas, niveles y estructuras capaces y autónomas para la organización y enraizamiento de los actores productivos regionales?

### 3 LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL ESTUDIO DE LAS CAPACIDADES ESTATALES (AL NIVEL REGIONAL)

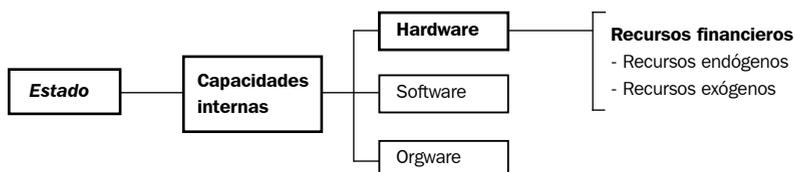
La tarea ahora consiste en avanzar en la construcción de una estrategia para poder responder a la pregunta: ¿cómo evaluar las *capacidades internas* e *infraestructurales* de las oficinas estatales?

#### 3.1. CAPACIDADES ESTATALES INTERNAS

En este primer caso, apelamos a un esquema formado por tres dimensiones de análisis: *hardware*, *software* y *orgware*, lo suficientemente estructurado y flexible para analizar cuantitativa y cualitativamente las capacidades estatales internas. Desde el *hardware* procuramos una evaluación de los recursos y los instrumentos financieros. Por medio del *software* se intenta una evaluación de los recursos humanos. Mediante el *orgware* se pretende una evaluación de los patrones de organización de esos recursos implicados al interior de las oficinas. Los tres aspectos se encuentran fuertemente articulados y son condición de existencia de los restantes, pero también requisito para la obtención de una dinámica estatal colectiva sustentada en altas capacidades<sup>4</sup>.

##### 3.1.1. EL HARDWARE (REGIONAL) Y LAS CAPACIDADES INTERNAS

En el campo del *hardware* se vuelve relevante evaluar, fundamentalmente en forma cuantitativa, los recursos económicos y financieros de las oficinas estatales. Para ello se impone un análisis individual y comparado de los insumos fiscales y de los instrumentos formal e informalmente otorgados para el cumplimiento de los objetivos trazados por el Estado.



- *Los recursos fiscales en el estudio del hardware estatal-regional*

Como bien ha indicado en su momento Sckocpol, “los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales” (Skocpol, 1989, p. 94). La existencia y la evolución de los recursos expresan la fortaleza asignada a las oficinas estatales para intervenir en la política pública. Ahora bien, los recursos de las oficinas indicadas son generalmente evaluables a través de su capacidad de gasto, desarrollando un examen (i) holístico; (ii) comparado; y (iii) diacrónico.

(i) El examen holístico permite, mediante un esquema piramidal, evaluar la *capacidad fiscal* (“capacidad de fuego”) adquirida por aquellas áreas ministeriales más ajustadas a la planificación general de los procesos productivo-industriales, hasta las agencias u oficinas estatales vinculadas a la promoción directa de dichos procesos. Por ejemplo, evaluando los recursos desde la cúpula ministerial (Ministerio de Producción) hasta las áreas u oficinas involucradas directamente en el desarrollo de un programa de promoción industrial dentro de ese ministerio.

(ii) Ese enfoque general de los recursos fiscales gana consistencia al mostrar la importancia relativa dada a esas áreas y estructuras estatales a través de una estrategia comparada, cotejando los recursos fiscales de las áreas económicas con los de aquellas que se implican en el sostenimiento de las áreas de gobierno o de legitimación social. Luego, en el interior del área económica resulta relevante comparar la “capacidad de fuego” de las estructuras ministeriales vinculadas al estímulo directo a los procesos productivos (Ministerio de Producción o Desarrollo) respecto de las de administración de las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos generales (Ministerio de Hacienda y/o Finanzas).

(iii) El examen diacrónico de los recursos fiscales hace posible evaluar su desenvolvimiento en el tiempo, verificando si las capacidades relativas obtenidas por las estructuras estatales bajo análisis experimentan procesos de fortalecimiento, estabilidad o regresión.

- *El “origen de los recursos”, clave para la determinación de la autonomía y asignación de las prioridades de financiamiento (endeudamiento)*

Junto a la determinación de la cantidad de recursos que son asignados dentro de estrategias globales a las diferentes áreas y estructuras estatales, es funda-

mental establecer el origen de los recursos que las conforman, diferenciando los que son de origen exógeno a las estructuras analizadas de los endógenos a las mismas. Como *recursos endógenos* (presupuestarios) nos referimos a aquellos adjudicados ordinariamente como resultado de programas de presupuesto, respecto de los cuales el Estado tiene plena disponibilidad para desarrollar objetivos autónomos. Por *recursos exógenos* entendemos aquellos financiamientos que (aunque presupuestarios) operan en calidad de créditos o subsidios, cuya asignación, disposición o destino, tiene origen (nacimiento) total o parcial en instituciones públicas o privadas externas a las áreas o estructuras estatales consideradas y que son descargados en estas últimas para desarrollar objetivos específicos (fijados total o parcialmente por los organismos externos).

El primer aspecto que se impone considerar, atendiendo a la espectacular presencia que ha asumido en nuestra realidad y en el funcionamiento estatal, es la participación del financiamiento internacional en la estructura de recursos-gastos del conjunto del Estado provincial, evaluándolo comparadamente con el financiamiento exógeno a la provincia (de origen nacional) que arriba en calidad de préstamos, así como con los recursos propios con que cuentan los Estados como resultado de las transferencias legales de recursos y de los ingresos fiscales propios. Posteriormente, cabe abordar cuáles son los diferentes tipos de recursos exógenos que participan en el financiamiento del área de la acumulación, considerándolo comparadamente con las demás áreas ya mencionadas. Al interior de las áreas económicas, se vuelve necesario analizar la medida en que los financiamientos exógenos y endógenos participan en las estructuras estatales ministeriales encargadas de la promoción de redes productivo-territoriales industriales, tomando en cuenta ello comparadamente en función de la relevancia que han adquirido las estructuras vinculadas a Hacienda<sup>5</sup>.

- *Mantenimiento operativo y soporte a acciones externas*

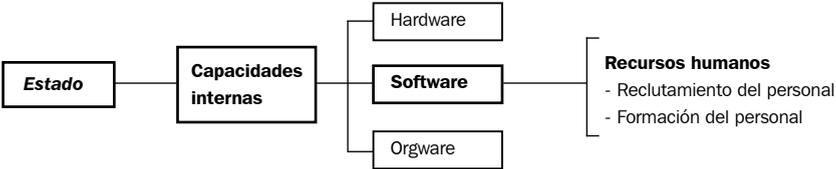
Mayor especificidad obtenemos en este análisis si incorporamos una nueva distinción entre los recursos-gastos volcados al mantenimiento operativo de las oficinas analizadas (cotejando los gastos corrientes) y los que tienen como finalidad soportar las “acciones externas” emprendidas por las oficinas para cubrir sus objetivos (evaluando los *gastos de capital*), sean ellos a través de *gastos de capital hard*, esto es, los destinados a las infraestructuras materiales que van a utilizarse en la operatoria territorial, o bien los gastos *soft*, atinentes a la formación y al suministro de información para potenciar las redes de actuación territorial.

Ello aporta indicadores orientativos de peso para estudiar la *capacidad de acción externa* adquirida por las oficinas estatales vinculadas a la potenciación

de los procesos productivo-industriales del área económica en relación con otras oficinas de la misma área, y más aún con respecto a oficinas de otras áreas (social o de gobiernos, por ejemplo). Resulta relevante también pasar desde un análisis cuantitativo a otro cualitativo, estableciendo los criterios existentes para aplicar dichos gastos y precisando si se han priorizado los emprendimientos individuales o los de promoción de la organización colectiva de actores en el ámbito territorial.

3.1.2. EL SOFTWARE (REGIONAL) Y LAS CAPACIDADES INTERNAS

La determinación de las *capacidades internas* a través del examen del *software* estatal regional implica un análisis cuantitativo y especialmente cualitativo de los recursos humanos de las oficinas estatales, lo que admite visualizar quiénes componen las oficinas estatales y qué calidades posee ese personal que gestiona y aplica los recursos y los instrumentos examinados en el *hardware*. Se vuelve necesario para ello diferenciar cuatro aspectos relacionados: (i) tipo de personal; (ii) tipo de reclutamiento; (iii) nivel de formación del personal y su vinculación con las funciones específicas; (iv) sistema de capacitaciones del personal que desarrolla actividades en el Estado.



(i) La determinación del *tipo de personal* requiere apelar a la tradicional diferenciación en los estudios de la administración estatal entre aquel personal usualmente denominado *político* del *administrativo-burocrático* (Thwaites Rey, 2001). Si bien las escisiones funcionales de carácter dicotómico, como las que asignan al personal político el rol de generar ideas y decisiones y al personal administrativo-burocrático la implementación de las mismas, ciertamente no tienen ya cabida (Aberbach & Rockman, 1988; Oszlak, 1984), la separación analítica entre estos dos tipos de funcionarios y la consideración de sus cada vez más complejas relaciones siguen siendo relevantes para comprender la composición y la dinámica de las estructuras

estatales. Ante esto, podemos operacionalizar al personal político como aquel que desarrolla funciones específicas durante ciertas gestiones ministeriales, cumpliendo un ciclo de tareas (políticamente) determinado (y posiblemente renovable) y respondiendo a designaciones arbitrarias de las conducciones ministeriales o áreas gubernamentales regionales superiores. Al segundo tipo de personal, administrativo-burocrático, podemos identificarlo como aquel vinculado a un estatuto administrativo, pudiendo formar parte de una planta permanente, o bien actuar como personal transitorio, a través de un contrato que regula el desempeño de servicios específicos.

(ii) El segundo paso consiste en determinar, en ambos tipos de personal, la *modalidad de reclutamiento* con la que se incorporan a las oficinas estatales. En lo que respecta al “personal político”, es importante precisar si proviene: a) de algunas de las áreas ministeriales, donde se hubiera desempeñado en calidad de personal técnico-burocrático; b) de organizaciones académicas públicas en las cuales se desarrollan estructuras de investigación reconocidas, aclarando si se desempeña allí en forma permanente o parcial; c) de organizaciones empresarias o fundaciones financiadas por actores privados, de origen local o internacional, consignando si realizan en estos ámbitos actividades de investigación, gestión o formación de modo permanente; d) de organizaciones o equipos técnicos de estructuras partidarias temporalmente gobernantes, siendo relevante, en tal caso, indicar si las mismas son instancias temporarias para formular las propuestas programáticas o si constituyen organizaciones permanentes en las cuales los funcionarios se desempeñan a tiempo completo<sup>6</sup>. En tanto, en lo que respecta al reclutamiento del “personal técnico-burocrático”, es fundamental establecer si la incorporación se ha efectuado mediante procesos transparentes que garanticen la selección por méritos, o si se imponen mecanismos arbitrarios que contemplan la probabilidad de prebendas y la organización clientelar. Trabajos como los de Rauch y Evans (Evans & Rauch, 1999; Rauch & Evans, 2000), que procuran testear la “hipótesis weberiana”, han demostrado con solvencia estadística y con un apabullante estudio comparativo sobre 35 países en “vías de desarrollo”, que la modalidad de incorporación al Estado a través de “servicios civiles” que garantizan criterios de selección meritocráticos es la variable más importante al momento de evaluar tanto la *performance* del Estado como el crecimiento económico de esos países en una etapa dada. Variables tan convocadas en los estudios de administración y sociología organizacional, como la estabilidad de la carrera, el salario y la promoción interna, mostraron una incidencia secundaria.

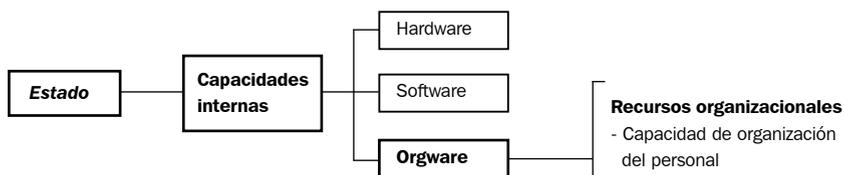
(iii) La determinación de *la calidad del personal* exige que se consideren los niveles de educación-formación con que cuenta el personal de las áreas del Estado. Ello implica que, como un elemento cuantitativo de carácter general, se establezca cuál es nivel de educación formal (primaria, secundaria y universitaria o postuniversitaria), no sólo del personal administrativo burocrático sino también del político, analizando la evolución de esa formación de manera individual y comparada con otras oficinas de la misma u otras áreas ministeriales, y en caso de los niveles más altos de educación, si los mismos se vinculan con las actividades desempeñadas (Peters, 1999)<sup>7</sup>. Los datos emergentes de este análisis necesitan, a su vez, ser articulados con los provenientes del tipo de reclutamiento, verificando si el personal político, en caso de tener altos niveles de formación, la ha capitalizado desarrollando actividades (a tiempo completo) en las instancias públicas. Un personal político altamente cualificado por su especialización, que se articula a “trayectorias previas”, implica la existencia de recursos humanos que pueden garantizar un alto nivel de especialización, pero fundamentalmente indica la posibilidad de formular programas de acción consistentes en sus ciclos de gestión. El mismo acto analítico y comparativo debe efectuarse con el personal burocrático administrativo perteneciente a los escalafones superiores.

(iv) Como corolario, resulta necesario indagar sobre las herramientas existentes en materia de *capacitación de los recursos humanos*. En su conjunto, las capacitaciones se presentan como elementos sumamente útiles y complementarios al ingreso meritocrático, ya que permitirían un adecuado *expertise* del personal, con conocimientos teóricos actualizados y herramientas metodológicas novedosas para el abordaje en terreno de las políticas que el Estado implementa y desarrolla. Ello implica verificar la existencia de un adecuado sistema de capacitaciones coordinado y actualizado a lo largo del tiempo, en el que no debería dejarse de prestar atención a: a) alcance al conjunto del personal, y b) temáticas acordes a los objetivos y metas de cada oficina.

### 3.1.3. EL ORGWARE (REGIONAL) Y LAS CAPACIDADES INTERNAS

La capacidad organizacional de las oficinas estatales tiene un papel complementario del *hardware* y el *software*: el tipo y volumen de los recursos (*hardware*) y la diversidad y calidad del personal (*software*) se vuelven relativos para potenciar las capacidades internas si no hay una coordinación de estos últimos (*orgware*). Asimismo, si nos encontramos en presencia de un *hardware* no sustancial y un *software* no cualificado, las posibilidades de desarrollar un

*orgware* que responde a lo planteado son prácticamente nulas. Su estudio puede estructurarse sobre dos ejes fundamentales: (i) la organización del personal burocrático para producir insumos de planificación y gestión; (ii) las vinculaciones entre ambos tipos de personal (político-administrativo burocrático).



(i) Analizar la organización del personal administrativo-burocrático implica comprender cómo está estructurado el mismo en el seno de determinadas oficinas del Estado para implicarse en el proceso de desarrollo e implementación de las políticas públicas territoriales. Una manera contundente de analizar esta estructuración consiste en verificar la existencia de equipos técnicos conformados por personal *técnico-burocrático* destinados a: a) la “producción de ideas”, contando para ello con un *staff*, selectivamente conformado por el personal más jerarquizado, con cuerpos teóricos actualizados y el manejo de un sólido instrumental analítico y que tenga como destino producir conocimientos teórico-empíricos bien articulados y estrategias de acción futuras; b) la generación de información específica y pertinente para el desarrollo de las actividades de las oficinas estatales; c) la realización de una gestión cualificada de los instrumentos y los recursos analizados en el *hardware* y el *software*. En el caso de que estos equipos existan, se impone también una evaluación de sus características y calidades, considerando para ello su origen y, fundamentalmente, su permanencia y transformaciones<sup>8</sup>.

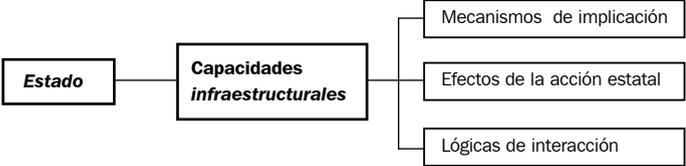
(ii) El análisis de las vinculaciones del personal político y administrativo, por su parte, involucra aspectos cuantitativos y cualitativos. Desde lo *cuantitativo*, es relevante la observación de los coeficientes de personal político con relación al personal burocrático-administrativo, considerando su evolución tanto individual como comparada con otras áreas ministeriales y oficinas similares de otras instancias regionales de los campos nacional e internacional. Éste es un indicador (absoluto y relativo) importante para considerar, conjuntamente, la permanencia y cualificación de estructuras de las oficinas estatales que se estudian, la relevancia del personal político burocrático cualificado y la con-

tinuidad en las políticas públicas<sup>9</sup>. Desde lo *cualitativo*, es primordial evaluar los “ciclos de gestión” observando el recambio de personal político y el posible retiro cíclico de recursos humanos del “área política”, vaciando las estructuras estatales. En verdad, detrás de la línea de evaluación sugerida, se sitúa un marco analítico típico ideal en el que las estructuras administrativo burocráticas actúan como “soportes permanentes” de un personal político exigido en su cualificación, comprometido en el desarrollo de una alta capacidad de gestión, y de un personal administrativo-burocrático cuya acción excede el campo de gestión y se implica en la elaboración misma de las políticas públicas.

### 3.2. CAPACIDADES ESTATALES INFRAESTRUCTURALES

La precisión de las capacidades del Estado (a nivel regional) para el desarrollo de políticas de acumulación a nivel meso requiere, además, la determinación de las *capacidades infraestructurales*, es decir, un análisis que permita considerar el “enraizamiento” de las oficinas estatales y el desarrollo, desde las mismas, de procesos dinámicos de interacción sinérgica con los actores económicos y territoriales con los que se procura desarrollar las redes dinámicas de acumulación territorial. La ausencia de este último aspecto conllevaría el enfrentamiento de los límites que imponen el aislamiento de las oficinas político-burocráticas, el empobrecimiento en el *management* de los instrumentos y la baja efectividad de las políticas públicas.

Su evaluación exige una plétora de instrumentos para su indagación, pudiendo ser analizada a través de tres líneas básicas: (i) el reconocimiento, desde los actores a los cuales se dirige la acción política, de los *mecanismos de implicación* de las oficinas estatales; (ii) la evaluación, por esos actores, de las *capacidades estatales* y de los *efectos de la acción*; (iii) la evaluación, por esos mismos actores, de las *interacciones efectivas* establecidas con las oficinas estatales.



(i) El reconocimiento de los *mecanismos de implicación* necesita, primero, determinar la existencia misma de mecanismos formales o semiformales que contemplen una participación de los actores territoriales con los que se procura desarrollar las redes de actuación en el Estado; segundo, constatar el involucramiento efectivo con los actores referidos. La existencia de estos aspectos posibilita la generación de co-responsabilidad en la elaboración de los planes y en las estrategias implementadas por las oficinas para potenciar las redes territoriales de acumulación y, a su vez, un mecanismo idóneo para superar el aislamiento, reconocer las demandas y recuperar la información de los actores involucrados en dichas estrategias.

(ii) El segundo aspecto transita por la evaluación individual y comparativa efectuada por los propios actores a los cuales se dirigen sus estrategias de intervención, con relación a las *potencialidades* y los *impactos efectivos* obtenidos por dichas estrategias en el escenario productivo territorial. Es fundamental considerar en esas indagaciones: a) la incidencia que –en su opinión– tienen las oficinas estatales encargadas de la aplicación de las políticas; b) el impacto específico por ellos adjudicado a las políticas generadas por estas oficinas; c) las capacidades internas (nivel de organización y la calidad de recursos humanos y recursos materiales) con que cuentan para el desarrollo de sus políticas; d) la incidencia efectiva que dichos actores consideran tener en la elaboración de la política.

(iii) El último aspecto es el del examen, por parte de esos actores, de las interacciones por ellos establecidas con las oficinas estatales para la generación e implementación de las estrategias de intervención. Para eso, entre otros aspectos: a) se debe precisar la existencia y calidad de las interacciones, consignando la temporalidad, formas, regularidades y evaluación cualitativa; b) y se debe cotejar esas evaluaciones con las efectuadas por los funcionarios políticos y el alto *staff* de las oficinas estatales, buscando no sólo identificar las convergencias y diferenciaciones en las lecturas, sino también detectando los vacíos que bloquean el “enraizamiento”.

### *Résumé*

Hemos indicado al inicio del trabajo que la re-apelación al Estado para actuar reversivamente sobre los *legados* y las *trayectorias históricas* adversas nos conducía a la necesidad de contar con un Estado redefinido en sus morfologías y en sus contenidos. Esto es, un Estado multiescalarmente articulado (en y entre los niveles nacional, regional y local), pero con epicentro regional, que posibilite motorizar las redes de actores económico-productivos regionales

y obtener a través de ellas *ventajas estáticas y dinámicas* que potencien el proceso de acumulación. Para ello, hemos señalado la necesidad de contar con estructuras estatales (regionales) donde exista un conjunto de *capacidades internas e infraestructurales*. Contando con un cuerpo de aportes provenientes de las ciencias políticas, la sociología y la economía política, hemos destacado el papel fundamental que dichas capacidades poseen para que las regiones (centrales o periféricas) desarrollen (y a veces se les impongan) *nuevos aprendizajes* que construyan ambientes de fuerte articulación sinérgica entre actores económicos e institucionales. Sobre el reconocimiento de esta relevancia, hemos procurado volcar una serie detallada de pautas, seguramente perfectibles, que permiten la indagación empírica de las *capacidades estatales (regionales)* en sus respectivos contextos territoriales. La apelación al esquema interrelacionado *hard-soft-orgware* para la determinación de las *capacidades internas* y el buceo dentro del “enraizamiento” de la estructura estatal regional (capacidades infraestructurales) ganará precisión y riqueza en la medida en que haya nuevos y comparativos estudios en el centro y sobre todo, en nuestra golpeada periferia latinoamericana.

## **4 CAPACIDADES ESTATALES REGIONALES:**

### **EL CASO DEL ESTADO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE<sup>10</sup>**

#### **4.1. BREVES PRECISIONES METODOLÓGICAS Y JUSTIFICACIONES DEL ANÁLISIS DE CASO**

Nuestra insistencia sobre la necesidad de recuperar la implicación estatal como un “motor” de los procesos de desarrollo a partir de la reconsideración de las capacidades estatales no puede considerarse como una generalidad. Por el contrario, debe partirse de reconocer, con Skocpol, que ni existe un solo tipo de capacidades estatales ni éstas se esparcen generalizadamente en la totalidad de las estructuras estatales (Skocpol, 1989). Pueden encontrarse Estados centrales poderosos con instancias regionales “discapacitadas” o viceversa; así como, a nivel territorial, pueden identificarse oficinas estatales que, producto de un *social learning* intraestatal diferenciado, cuentan (y han contado) con capacidades de implicación sustancialmente diferentes. Dado ello, corresponde interrogarnos: ¿en qué áreas *adquiere relevancia estratégica el desarrollo de las capacidades* para que los niveles regionales del Estado desarrollen los nuevos contenidos de su implicación vinculados a la potenciación de los procesos productivo-industriales? Las respuestas deben indicar

tres aspectos de la estatidad: a) los *niveles de acción sistémica*; b) las *áreas temáticas de decisión*; y c) los *campos sectoriales de reproducción*.

a) Respecto de los *niveles de acción sistémica*, y atendiendo al ya clásico esquema sistémico de la competitividad (Esser, Hillebrand, Messner, & Meyer-Stamer, 1993, 1996; Messner & Meyer-Stamer, 1994) el nivel meso de la acción e implicación estatal caracterizado por el Estado provincial es el más directamente vinculado –aunque no el único– en la organización colectiva de los actores económicos e institucionales a nivel regional.

b) En cuanto a las *áreas temáticas de decisión*, encontramos: (i) *Áreas de Gobierno*, que involucran los campos de la administración general encargados de coordinar desde el Ejecutivo la acción de los poderes institucionales regionales, el alineamiento de los actos de gobierno y la garantía de las condiciones de seguridad. (ii) *Áreas Sociales*, que implican las instancias directamente ligadas a la legitimación social (Salud, Educación, Seguridad Social, promoción o ayuda comunitaria). (iii) *Áreas Económicas*, atinentes al sostenimiento directo del proceso de acumulación regional y de las políticas económico-productivas territoriales (Economía, Hacienda y Producción). Nuestro argumento sobre la necesidad de recurrir al Estado, actuando como “motor” de la potenciación de los procesos productivos territoriales, centra la problemática de las *capacidades* en las *áreas económicas* de la estatidad regional que, por la especificidad de sus objetivos, tienen una vinculación con dicho proceso de acumulación.

c) Finalmente, con referencia a los *campos sectoriales de reproducción*, y sin negar la influencia que ha ido adquiriendo el sector servicios, la industria parece ocupar el lugar estratégico para la intervención estatal, sobre todo atento a que este sector ha mantenido incólume su presencia en la órbita de los países centrales y su crecimiento ha sido paralelo al del producto total global (Nochteff, 2000). Más aún, e incluso cuando se afirma la pérdida de centralidad del sector industrial como generador de empleo respecto del sector de servicios, las experiencias exitosas del este asiático han mostrado un aumento del empleo asalariado industrial (Kulfas & Ramos, 1999) logrando salir de posiciones periféricas hacia posiciones centrales (Japón) o semiperiféricas (Corea y Taiwan).

Resta aún especificar, ante la imposibilidad de referirnos a la generalidad del Estado, qué oficinas del área económica (área temática) y del sector industrial (campo sectorial) son estratégicamente relevantes para el desarrollo de las capacidades estatales para potenciar las estrategias de desarrollo productivo

regional. Dentro del área económica del Estado de la provincia de Santa Fe, junto al Ministerio de Hacienda, encontramos al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC), al cual nos referiremos para su estudio. Dentro de éste identificamos tres oficinas centrales en la promoción de las estrategias de desarrollo industrial, a las que denominaremos como *OEPER* (Oficinas Estratégicamente Prioritarias del Estado Regional): *La Dirección General de Industrias* (DGI), encargada de la promoción de la actividad productivo-industrial; *La Dirección General de Desarrollo Regional y Local* (DGDRyL), ligada a la promoción de actividades de desarrollo regional en el marco de la cooperación público-privada de las entidades empresariales y educativas; *La Dirección Provincial de Ciencia y Tecnología* (DPCyT), dedicada al desarrollo de las actividades científico-tecnológicas que resulten útiles a los sectores productivos.



Ahora bien, aun cuando hemos preseleccionado las áreas estatales del nivel meso regional del estado provincial de Santa Fe, urge la necesidad de justificar el porqué de la selección temporal y espacial del estudio. Es decir, el análisis de las capacidades estatales en la provincia de Santa Fe (Argentina) durante los '90 que aquí presentamos como estudio de caso, no es arbitraria. Si nuestra pregunta inicial nos conducía a verificar si el proceso de reformas estructurales en América latina había consolidado la jerarquización de las estructuras institucionales estatales para la potenciación de los procesos productivos, que en nues-

tro caso lo planteábamos para el nivel meso regional, debemos decir, primero, que Argentina durante los '90, período en el cual se produjeron y consolidaron las reformas más importantes, fue presentada internacionalmente como “un caso ejemplar” del programa de transformaciones, no sólo por la envergadura de las medidas adoptadas sino por su prolijidad en la aplicación de las recetas recomendadas por los OFIs<sup>11</sup>. Y luego, que la provincia de Santa Fe, en tanto eje de nuestro aterrizaje empírico, además de ser una de las principales provincias argentinas, acompañó durante los '90 el proceso de transformaciones acorde a los requerimientos de los organismos internacionales.

Efectivamente, a nivel nacional, Argentina se acopló al discurso hegemónico que proponía la implementación de políticas públicas conocidas como “reformas de primera generación” destinadas a imponer el achicamiento y el retiro estatal en ciertas áreas estratégicas, como la industrial, y avanzar en el desmantelamiento de la “*matriz de reproducción estado-céntrica*” (Cavarozzi, 1996) crecida a la luz de las estrategias sustitutivas. A fines de los '80, y con mayor firmeza a lo largo de los '90, el gobierno argentino emprendió una agresiva estrategia de *reformas estructurales* –que en muchos aspectos continuaba la intentada por la dictadura militar en la segunda mitad de los '70s–, cuya meta principal era recomponer las finanzas públicas, a partir de la reestructuración y reducción del Estado mediante una fuerte restricción de gastos, y el traspaso de funciones de la escala nacional hacia los gobiernos sub-nacionales, así como un proceso de reformas administrativas estructurado a partir de la desregulación y un muy importante programa de privatizaciones (Domenicone, Gaudio, & Guibert, 1992; Rojo & Canosa, 1992)<sup>12</sup>. En esa línea de reformas, se suspendieron los subsidios a la industria y se los reemplazó por un programa de crédito impositivo, más estricto y controlado (ley de emergencia, 07/1989) que, no obstante presentarse destinado a un mejor monitoreo en su uso, tenía un claro objetivo de reducción del costo fiscal.

Este plan de austeridad fiscal y reducción del Estado se insertó, a su vez, en una estrategia macroeconómica fundada en un modelo de “caja de convertibilidad” y apertura comercial y financiera, con lo que se pretendía, vía incorporación de nuevas tecnologías asociada al ingreso de capitales, modernizar el sistema productivo y cualificar la inserción internacional generadora de divisas (Llach, 1997).

Mientras el gobierno argentino llevaba adelante esta estrategia, los organismos de financiamiento internacional, junto a colocar a la Argentina como alumno modelo, prestaban pleno apoyo a las reformas (Domenicone et al., 1992)<sup>13</sup>. Hacia mediados de la década, una nueva oleada de reformas (de

“segunda generación”) fue progresivamente focalizando en la necesidad de “adaptar” las instituciones públicas, determinando la preocupación y posterior consideración por las denominadas “reformas institucionales”, cuyos objetivos eran, por un lado, la mejora de las condiciones sociales y de competitividad, y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, y por otro, la “modernización” de la administración pública con instrumentos como la reforma del servicio civil, la reestructuración de los ministerios sociales, la reforma judicial y de la legislatura, el mejoramiento de la capacidad de regulación, el mejoramiento del sistema de recaudación impositiva, la reestructuración de la relación Estado central-provincial, entre otros (Santiso, 2003).

La primera oleada de reformas respondía más a una línea argumental que, utilizando instrumental teórico neoclásico y más específicamente los aportes de la escuela del *Public Choice* partía de considerar al sistema económico como un espacio constituido a partir de la libre operación de los individuos en un mercado cuyos mecanismos tienden al equilibrio, y visualizaba al estado como un agente “externo” que, actuando bajo lógicas diferentes, alteraba ese camino al equilibrio. La propuesta era entonces un desplazamiento del Estado de áreas en las que pueden desempeñarse los mecanismos de mercado (vía privatización, desregulación), y el traslado de los mecanismos de mercado al interior del Estado (a través –entre otras estrategias– de una descentralización que promueva la competencia inter-jurisdiccional); una interpretación que encajaba no solo en el posicionamiento asumido por el Banco Mundial sino en muchos enfoques y *think tanks* vernáculos argentinos como los de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana, el Centro de Estudios Macroeconómicos y la Fundación Mediterránea. La segunda oleada de reformas utilizaba un paquete de conceptos provenientes del *Management* empresarial y la Economía de la Organización incorporados ahora al diseño del sector público y la administración pública bajo la denominación de *New Public Management* o nueva gestión pública, de fuerte raigambre inglesa, que introducía además de la preocupación por el retiro del estado, la reforma gerencial.

En ese contexto nacional, la provincia de Santa Fe aportó su propio esquema de reformas, acompañando (quizá la más fiel de las provincias en este aspecto) el proceso del ámbito nacional. Las metas básicas establecidas en el Plan de Reformas incluían: sostenimiento del equilibrio fiscal, coordinación fiscal con la Nación y las demás provincias, prestaciones de servicios sociales en jurisdicción provincial, transferencia al sector privado de las funciones productivas y financieras, reforma de la Seguridad Social, coordinación fiscal con los municipios y saneamiento municipal, y profundización de la modernización

del Estado en los servicios sociales y en la administración de la Justicia. La pertinencia de focalizar en el estudio de las capacidades en la provincia de Santa Fe se da además en el marco de su importancia como una de las provincias más “ordenadas” de los '90. Desde el punto de vista fiscal, Santa Fe resaltó durante la década del '90 por una administración prudente y ordenada, que compatibilizó con las demandas de eficiencia, austeridad y autonomía provenientes del BM (WorldBank, 1991). En ese sentido, la provincia consiguió durante algunos años de esa década cubrir con recursos propios hasta 2/3 de sus ingresos. Respecto a los recursos recibidos por coparticipación, esta provincia se mostró entre las jurisdicciones con menos porcentaje de recursos coparticipados afectados a garantía de endeudamiento (menos del 20%). En lo referido a la sanidad y prudencia en el campo del gasto y el endeudamiento, también aquí Santa Fe dio cuenta de un sólido posicionamiento en relación con el resto de las provincias argentinas. Sus cuentas fiscales al año 2000 presentaban una deuda sobre ingresos (del 29,7%) claramente inferior tanto respecto de las provincias centrales como periféricas, mientras que con un déficit del sólo el 3,2% en relación con sus gastos, quedó también comparadamente en una posición privilegiada<sup>14</sup>. Este perfil de gestión fiscal relativa le otorgó a la provincia y al Estado regional la capacidad para atraer e inducir inversiones de parte del sector empresarial privado local y extra regional, así como para receptor préstamos de los OFI.

Ahora bien, precisado el marco temporal y espacial, determinadas las áreas de indagación específicas del Estado regional (OEPER), y descrito el contexto en el que se pretenden verificar las capacidades estatales, podemos entonces volver a nuestro interrogante inicial: ¿se jerarquizaron efectivamente las áreas estatales más relevantes para promover procesos consistentes de desarrollo durante el proceso de transformaciones de los '90?

#### 4.2. ANÁLISIS DE CASO: EL ESTADO PROVINCIAL DE SANTA FE

Atentos a la presentación metodológica que hicimos para el análisis de las estructuras del Estado, y sin desconocer la necesidad de un análisis completo de las capacidades (internas e infraestructurales), en este trabajo –y por cuestiones de espacio– nos referiremos sólo a la verificación de las *capacidades internas* y, dentro de ellas, a los aspectos del *hardware* estatal, verificando los comportamientos de: a) el financiamiento internacional; b) los recursos endógenos; c) las OEPER seleccionadas en el marco del MAGIC.

#### 4.2.1. EL HARDWARE ESTATAL REGIONAL

##### 4.2.1.1. EL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

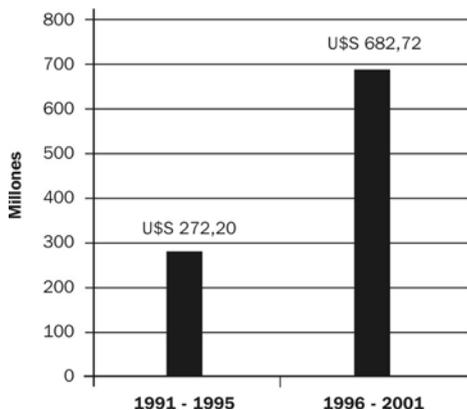
##### Y SU PRESENCIA EN LA ESTRUCTURA ESTATAL PROVINCIAL

El financiamiento internacional en el nivel provincial estuvo presente desde comienzos de los '90 y, lejos de disminuir –como se suponía– a medida que las reformas estructurales se fueran consolidando, creció a lo largo de la década (Gráfico 1).

La observación de esta creciente presencia del financiamiento externo ganará aún mayor importancia cuando observemos el impacto a nivel de la “capacidad de fuego”<sup>15</sup> con que cuenta el Estado para el desarrollo de políticas estructurales; en este caso, cuando evaluamos el impacto en el ámbito de la inversión real del Estado provincial de la década del '90.

#### Gráfico 1

Financiamiento externo total de la provincia de Santa Fe



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Cuentas Fiscales de la Provincia.

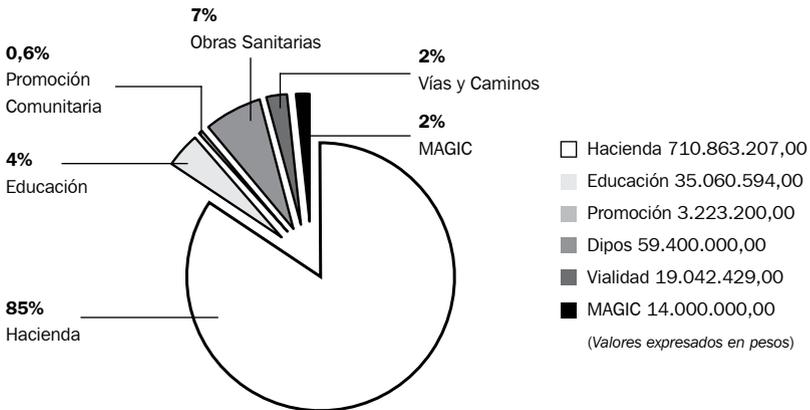
- *La participación de las estructuras estatales en el financiamiento internacional*

En ese marco, ¿cuáles fueron las estructuras estatales que asumieron posición hegemónica en la *gestión y manejo* de fondos y cuáles las instancias *receptoras finales* que utilizaron efectivamente esos financiamientos? En

cuanto al primer aspecto, el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas (MHyOP) llegó a convertirse en el responsable de tomar casi el 90% del financiamiento internacional. Frente a esta centralidad del Ministerio de Hacienda como tomador de financiamiento, el Ministerio de la Producción (MAGIC) –donde se desenvuelven las tres OEPEP bajo estudio– mostró una notable debilidad para actuar como tomador de su propio financiamiento. Como se observa en el Gráfico 2, dicha instancia ministerial (MAGIC) sólo actuó como contratante directo del 2% del total de financiamiento internacional por el que se endeudó el gobierno provincial durante esa década del '90; y es menester señalar que, con posterioridad a 1996, la titularidad de la administración de esos recursos pasó definitivamente al dominante MHyOP.

### Gráfico 2

Financiamiento externo de la provincia de Santa Fe, por área receptora, en el período 1991-2001



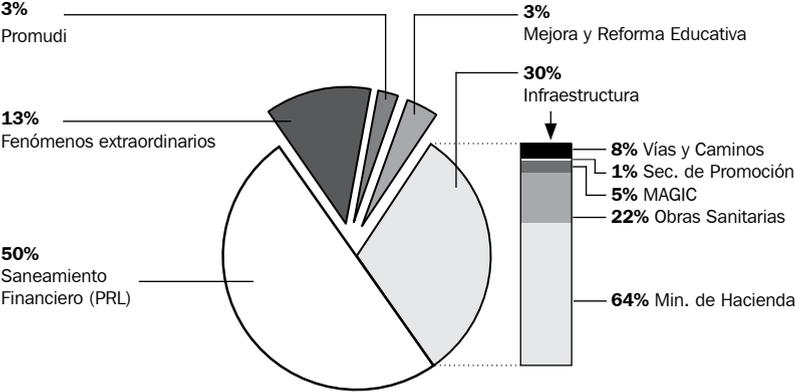
**Fuente:** elaboración propia tomando como base datos obtenidos de las Cuentas Fiscales de la Provincia.

Ahora bien, mayor entendimiento tendremos si analizamos el “destino” de ese financiamiento internacional, esto es, los objetivos o metas sobre los que se realizó el gasto de aquel financiamiento. Es factible considerar que el MHyOP no sólo actuó como *principal tomador* de ese financiamiento, sino también como

protagonista privilegiado en su *uso*, ya que el MHyOP: i) recibió y administró el Préstamo para la Reforma Provincial (denominado *PRL*, o de saneamiento financiero, que, con 330 millones de U\$S, representó el 50% de todo el financiamiento internacional); ii) administró la mayoría de los recursos destinados a infraestructura (donde acaparó el 64% del 30% del total del financiamiento externo); iii) administró con exclusividad el rubro “compensaciones por daños de fenómenos extraordinarios” (13% del total de financiamiento). El Ministerio de la Producción (MAGIC) dio cuenta nuevamente de una participación irrisoria en el financiamiento internacional (Gráfico 3).

**Gráfico 3**

Financiamiento externo de la provincia de Santa Fe, por finalidad (1991-2001)



**Fuente:** elaboración propia tomando como base datos obtenidos de las Cuentas Fiscales de la Provincia.

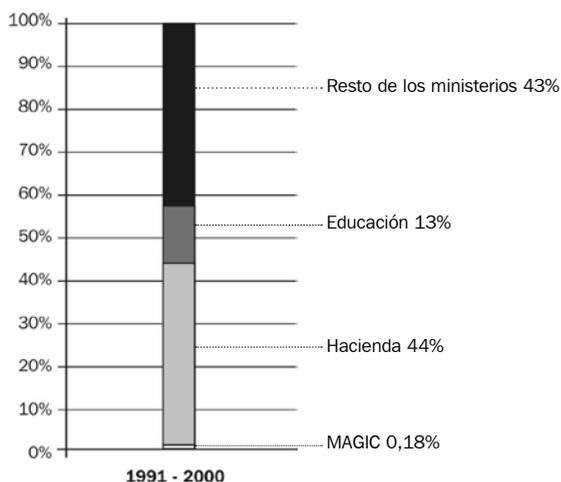
• *Las estructuras estatales (MAGIC) y su “capacidad de fuego” (inversión real)*

Regresando al análisis de la “capacidad de fuego” estatal representado por la inversión real provincial, y examinada ésta en su distribución por Ministerios, nos encontramos una vez más con el posicionamiento hegemónico del MHyOP y con la debilidad estructural del MAGIC. Como se ve en el Gráfico 4, mientras

el Ministerio de Hacienda alcanzó una participación promedio del 44% de la inversión real provincial, y el Ministerio de Educación representó un 13% de ese total, el MAGIC se desempeñó con un insignificante 0,18%. Pero, ¿qué participación tuvo en esa inversión real el financiamiento internacional? Como se advierte en el gráfico siguiente (Nº 5), en el Ministerio de Educación alcanzó el 36% en la segunda mitad de la década, y en el caso del MHyOP llegó a una cifra aproximada a las 2/3 partes durante todos los '90. Ambos ministerios, en tanto, en los '90 recibieron una participación “externa” en la inversión del 53%<sup>16</sup>.

#### Gráfico 4

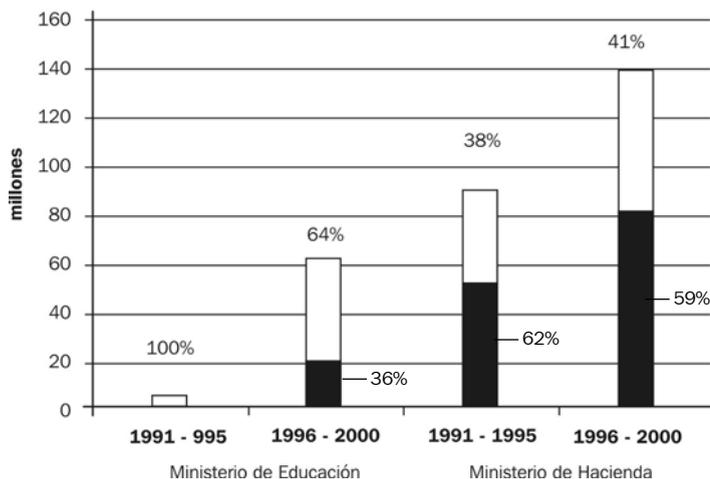
Distribución de la inversión real por área ministerial



**Fuente:** elaboración propia, datos de las Cuentas Fiscales Provinciales.

### Gráfico 5

Participación del financiamiento internacional en la inversión real. Ministerios de Educación y Hacienda (Santa Fe, '90)



Fuente: elaboración propia, datos de las Cuentas Fiscales Provinciales.

- Financiación internacional
- Financiación no internacional

### Résumé

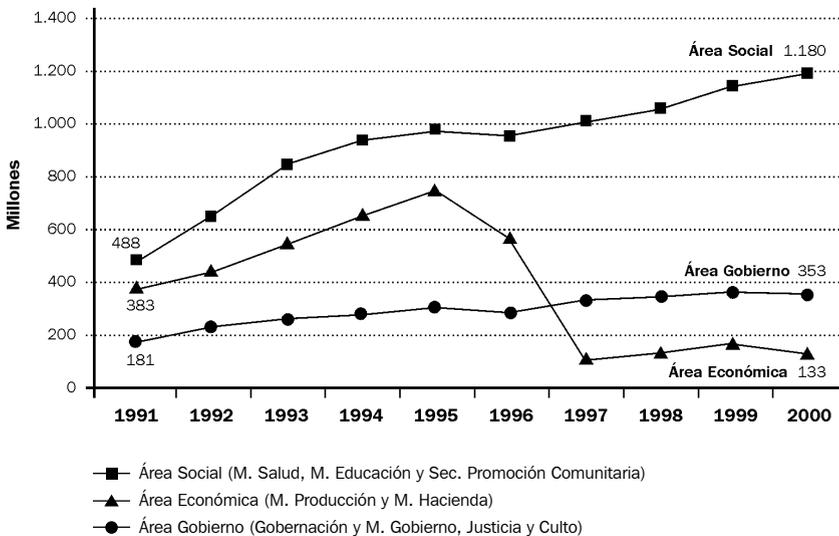
La información disponible da cuenta de que los recursos provenientes del financiamiento internacional –prácticamente inexistentes al inicio de la década– se fueron posicionando como un elemento dominante en el proceso de inversión del Estado provincial examinado e incluso aumentaron como resultado de la consolidación de las reformas estructurales. En la capitalización de ese financiamiento, como acabamos de ver, adquirió un posicionamiento hegemónico y expansivo el MHyOP, colocado como principal tomador y receptor de los fondos de financiamiento. Por su parte, actuando como receptor privilegiado pero ubicado como segundo anillo de la distribución, se posicionó el Ministerio de Educación. En forma contrastante, aquellas estructuras estatales que hemos resaltado en la primera parte como instancias estratégicas porque intervienen directamente en la potenciación de los procesos productivos regionales –en nuestro caso las instancias estatales del Ministerio de la Producción (MAGIC)– asumieron una participación claramente marginal, cuando no inexistente.

#### 4.2.1.2. LOS RECURSOS ENDÓGENOS: OBSERVACIÓN COMPARADA DEL ÁREA ECONÓMICA

Podríamos preguntarnos aquí si los recursos endógenos (canalizados a través de la estructuras presupuestarias ordinarias y que provienen tanto de los fondos coparticipables como de los impuestos propios) actuaron compensadoramente ante el debilitamiento que la toma y distribución del financiamiento internacional generó sobre aquellas estructuras estatales directamente vinculadas a la promoción de los procesos productivos. Consideraremos para ello, comparadamente, las distintas grandes áreas dentro de las cuales se desenvuelven las estructuras ministeriales que venimos trabajando (Económica, Social, y de Gobierno). La evolución del gasto (con recursos endógenos) de la administración central del gobierno provincial indica un comportamiento claramente orientado a atender en forma creciente las instancias estatales ligadas al *welfare* (Área Social) más que a las que podrían comprometerse en el sostén “keynesiano” de los procesos productivos (Área Económica) (Gráfico 6). En forma estática, sólo la cuarta parte de los recursos fue asignada al Área Económica, mientras que el Área Social retuvo casi el 60% del total de gastos de la administración central (Gráfico 7).

**Gráfico 6**

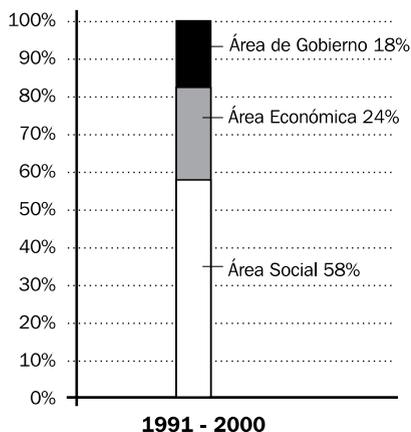
Evolución de gastos totales con recursos endógenos por área - Santa Fe ('90)



**Fuente:** elaboración propia sobre la base de datos de las Cuentas Fiscales Provinciales.

### Gráfico 7

Distribución del gasto total. Santa Fe ('90) por áreas



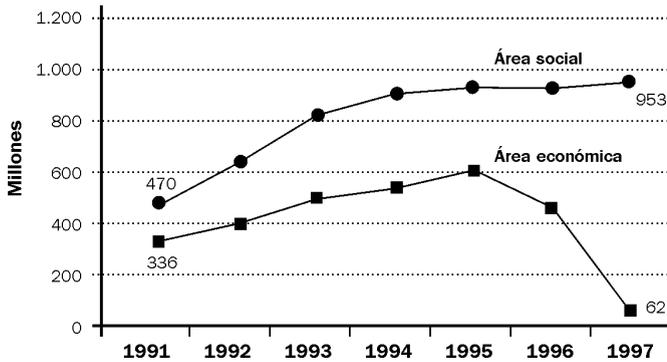
Fuente: elaboración propia, datos de las Cuentas Fiscales Provinciales.

- *El comportamiento de las áreas estatales en relación con la capacidad de acción externa*

Las erogaciones expuestas anteriormente pueden ser analizadas también distinguiendo los tipos de recursos (uso o destino principal del gasto) asignados a cada área estatal, diferenciando aquellas erogaciones fundamentalmente destinadas al mantenimiento operativo de esas áreas (*gastos corrientes*) de aquellas erogaciones vinculadas a desarrollar principalmente las *acciones externas* con las que se procura lograr sus objetivos (*gastos de capital*). Atendiendo a esta diferenciación, el Área Social, donde se han volcado los mayores recursos endógenos, se fue destinando año tras año mayor cantidad de recursos fiscales a efectos de cubrir erogaciones corrientes, esto es, gastos que sirven para “mantener la máquina en funcionamiento”. En forma contrastante, el Área Económica mantuvo los gastos corrientes en la primera mitad de la década y disminuyó notoriamente su participación en el total en este rubro de erogaciones (Gráfico 8).

### Gráfico 8

Comportamiento de los gastos corrientes de las Áreas Económica y Social, en el período 1991-1997

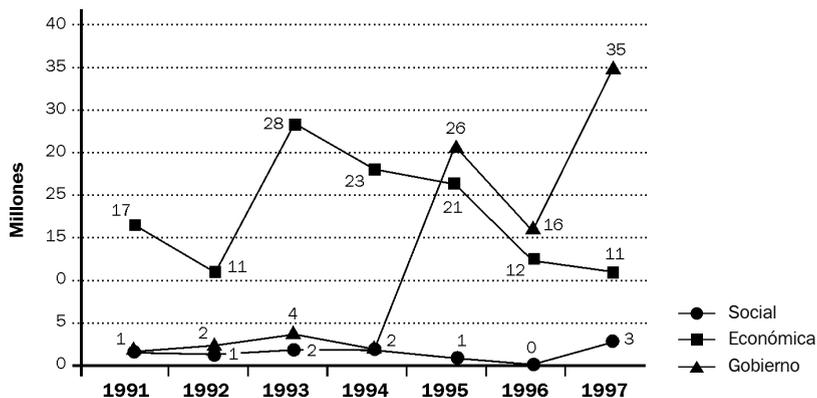


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Cuentas Fiscales Provinciales.

En tanto, la comparación se vuelve más enriquecedora cuando analizamos los *gastos de capital*, dando cuenta de que el gasto de las estructuras ministeriales del Área Económica cuyos objetivos exigen una sustancial acción externa tiene como nota relevante que desciende particularmente con posterioridad a la crisis mexicana “del tequila”, que impactó notoriamente en el contexto nacional y provincial, observándose un comportamiento procíclico consistente en usar los gastos de capital como variable de ajuste en oficinas estratégicas, como las del Área Económica. En ese sentido, se observa una gíbarización de las áreas vinculadas a la motorización de los procesos de producción y cualificación de los actores económicos, mientras los gastos de capital se expanden en áreas gubernamentales que, dentro de la administración general de gobierno, tienen a la seguridad como una de sus variables centrales (Gráfico 9).

### Gráfico 9

Comportamiento de los gastos de capital, por áreas (1991-1997)



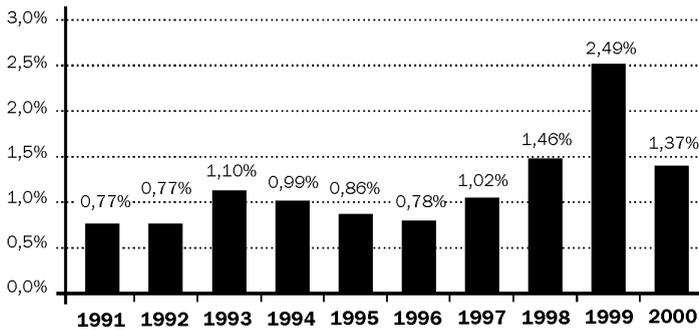
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Cuentas Fiscales Provinciales.

- *El comportamiento del Ministerio de la Producción (MAGIC) en el escenario provincial*

El análisis se vuelca ahora directamente sobre la estructura seleccionada, el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio (MAGIC), también denominado Ministerio de la Producción, para evaluar su comportamiento en el conjunto de la estructura estatal provincial y en forma comparada con otros ministerios, dentro y fuera del área económica. Como primer aspecto, y con relación a los recursos endógenos, vemos que a lo largo de la década del '90 el MAGIC participó con recursos menores al 3% del total asignado a la administración central del Estado provincial sin experimentar un cambio de dirección en cuanto a la relevancia asignada a esta área ministerial (Gráfico 10).

### Gráfico 10

Participación porcentual del gasto del MAGIC en la totalidad de la administración central del Estado provincial de Santa Fe ('90)

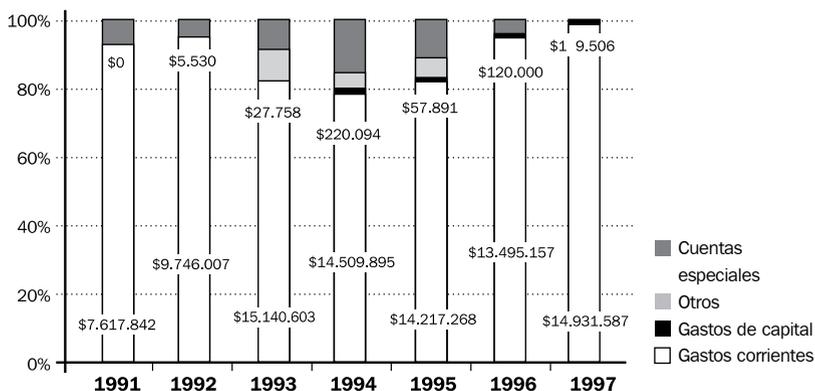


Fuente: elaboración propia, datos de las Cuentas Fiscales Provinciales.

Más específicamente, diferenciando los gastos de capital y corrientes e intentando detectar a través de los primeros la *capacidad de acción externa* del Ministerio analizado, constatamos que esta última ha sido extremadamente reducida dado que los gastos corrientes representaron, para los años 1991, 1992, 1996 y 1997, más del 99% del total de erogaciones del MAGIC, en tanto que para el resto de los años del período analizado oscilaron entre el 90 y el 94% (Gráfico 11). Se verifica de ese modo la escasa capacidad de intervención con recursos propios que el gobierno provincial le asigna a un Ministerio cuya responsabilidad está precisamente centrada no sólo en la planificación de las políticas de desarrollo, sino también y primordialmente en la potenciación de los procesos de acumulación territorial.

## Gráfico 11

Distribución gasto del MAGIC, por tipo (1991-1997)



Fuente: elaboración propia, datos de las Cuentas Fiscales Provinciales.

- *El MAGIC en perspectiva comparada con el Ministerio de Hacienda (Área Económica)*

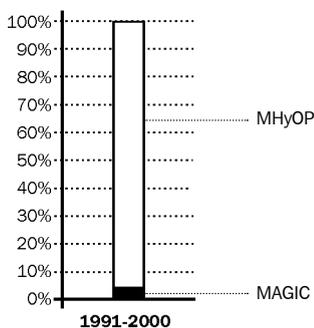
Desde un punto de vista estratégico, tanto el MHyOP como el MAGIC aparecen al interior del Área Económica y cumplen roles específicos, complementarios y sin subordinación funcional. Mientras al primero le cabe la administración de los recursos fiscales y el establecimiento de los lineamientos generales de política económica provincial, el MAGIC debería cumplir el rol de promotor de los procesos de expansión y cualificación de la producción y comercialización en lo agropecuario y en lo industrial. Y, como se desprende del Gráfico 12, el MHyOP concentró entre 1991 y 2000 alrededor del 95% del total de gastos asignados al Área Económica.

Más aún, atento a esos roles señalados, el MAGIC no sólo debería contar con una participación equilibrada de los recursos asignados al MH sino poseer una cuota importante de los *gastos de capital* del Área Económica para garantizar el cumplimiento de sus objetivos estrechamente vinculados a *acción externa* centrada en la promoción de los procesos de acumulación territorial. Sin embargo, lejos de verificarse ello en la realidad, y en forma inversa, el rubro principal de los gastos de capital, Inversión Real, con que contó el MAGIC entre 1991 y 2000 tuvo una participación media interanual del 0,69% del total de

gastos de capital del Área Económica (Gráfico 13). Es decir que el 99% de los gastos en Inversión Real dentro del Área Económica quedó en manos del MHyOP durante esa gran porción de la década de los '90.

### Gráfico 12

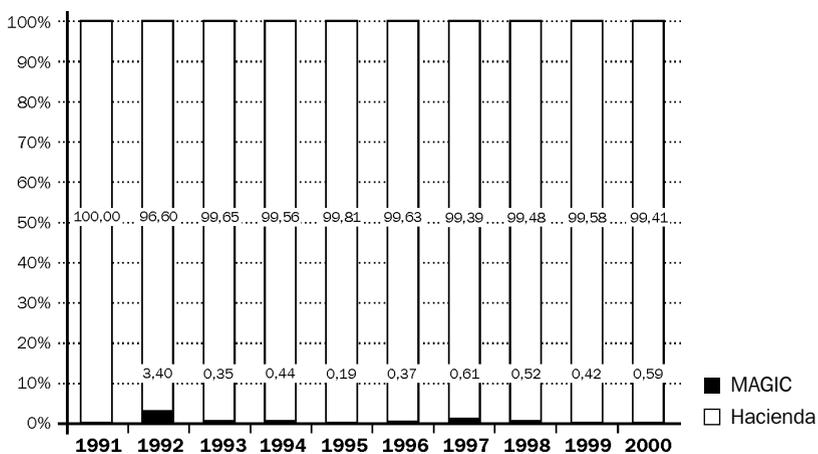
Distribución de los recursos dentro del Área Económica



Fuente: elaboración propia, datos de las Cuentas Fiscales Provinciales.

### Gráfico 13

Distribución de recursos dentro del Área Económica

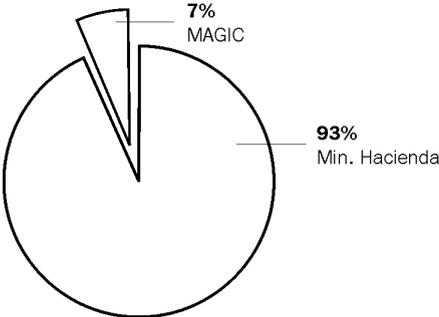


Fuente: elaboración propia, datos de las Cuentas Fiscales Provinciales.

Finalmente, cabe resaltar que el total de fondos comprometidos en los programas del MAGIC durante los '90 resulta insignificante en relación con la recepción de fondos de programas internacionales de financiamiento recibidos por el MHyOP. Si se toman en cuenta aquellos programas financiados únicamente con partidas del Tesoro provincial, tenemos un valor total por \$72.319.487,38, lo que representa sólo un 38% respecto de los programas con fondos exógenos de iguales características que administra el MHyOP. Aun sumando la totalidad de los *fondos pertenecientes a programas* a los *fondos endógenos*, los recursos del MAGIC no alcanzan sino a representar solamente el 7% frente al 93% que controló el MHyOP (Gráfico 14).

**Gráfico 14**

Distribución de recursos endógenos (1991-2000)



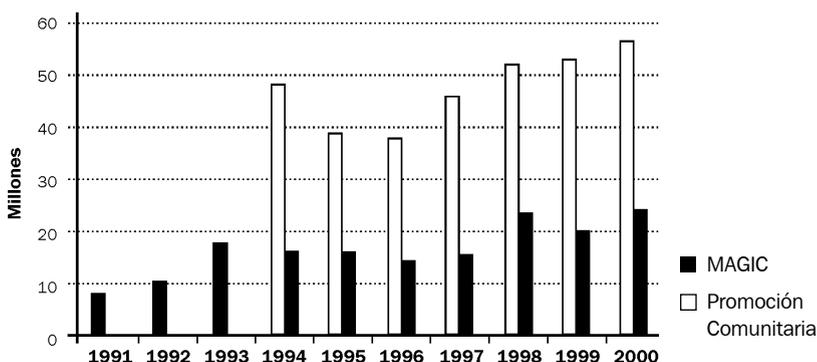
**Fuente:** elaboración propia, datos de Cuentas Fiscales Provinciales y del MAGIC (incluye gastos de la Administración Central y Programas).

- *El MAGIC en perspectiva comparada con la Secretaría de Promoción Comunitaria (Área Social)*

En relación con la Secretaría de Estado y Promoción Comunitaria –SeyPC– situada en el Área Social y encargada de la coordinación y ejecución de programas sociales tendientes a contrarrestar los problemas de exclusión social, marginación y pobreza, la diferencia de recursos erogados entre una y otra oficina son evidentes. El MAGIC no logró alcanzar la mitad del gasto efectuado por Promoción Comunitaria siquiera en un solo año en que los datos permiten la comparación durante los '90 (Gráfico 15).

### Gráfico 15

Comportamiento comparado de las erogaciones del MAGIC y de la Secretaría de Promoción Comunitaria (1991-2000)



Fuente: elaboración propia tomando como base datos de las Cuentas Fiscales Provinciales y la Secretaría de Estado y Promoción Comunitaria.

#### Résumé

La información disponible muestra que existió a lo largo de toda la década, y en forma creciente, un mayor destino de fondos de carácter endógeno al Área Social por sobre el Área Económica. El porcentaje de participación del MAGIC en el gasto endógeno del Estado provincial fue muy inferior (siempre en torno al 0,5 y 1,5%, salvo para 1999) en comparación con el Ministerio de Hacienda. En el Área Económica, el MAGIC tuvo –nuevamente en comparación con el Ministerio de Hacienda– una muy escasa participación en el gasto endógeno; y hacia afuera del Área Económica, en comparación con la Secretaría de Promoción Comunitaria (Área Social), el MAGIC se mantuvo en los '90 por debajo de la mitad del gasto que realizó dicha secretaría.

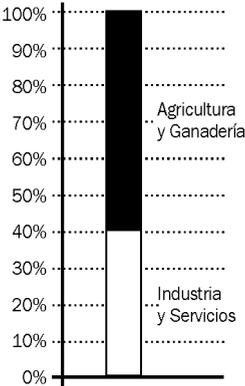
#### 4.2.1.3. EL COMPORTAMIENTO AL INTERIOR DEL MAGIC: LAS OEOPER SELECCIONADAS

El MAGIC posee dos grandes áreas de ejecución de políticas y acciones, una vinculada al sector agropecuario y otra al sector industrial. Al realizar una primera aproximación de la distribución de los recursos entre ambas áreas, vemos que existe una preponderancia significativa de apoyo a las actividades

agrícola-ganaderas por encima de las ligadas a la promoción de la *dinámica industrial* (Gráfico 16). En tanto que al ingresar en la exploración de las capacidades internas de las OEPPER a través del análisis del *hardware*, observamos cómo durante el período en estudio los recursos endógenos de estas oficinas no representaron valores significativos en la distribución presupuestaria total del MAGIC y mostraron una participación promedio total del 12% de los recursos presupuestarios (Gráfico 17).

**Gráfico 16**

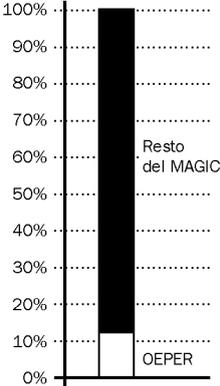
Distribución porcentual del gasto total del MAGIC por área (1991-1997)



**Fuente:** elaboración propia, datos del presupuesto consolidado.

**Gráfico 17**

Participación de las OEPPER en recursos totales del MAGIC (1991-1997)

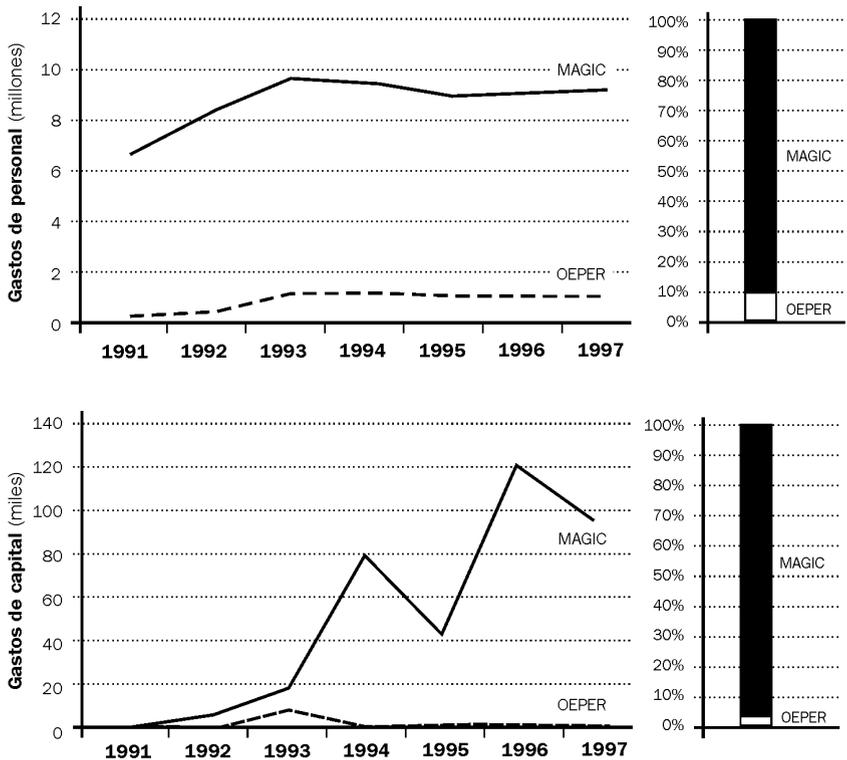


**Fuente:** elaboración propia, datos del presupuesto consolidado.

Al profundizar el análisis y comparar los gastos del MAGIC con los de las OEPPER, puede advertirse que, mientras en torno a los “gastos de personal” existió una tendencia a reproducir los flujos presupuestarios generales del resto del ministerio, donde las OEPPER mantuvieron participaciones estables ante los flujos totales del MAGIC, en lo que refiere a los “gastos de capital” la participación relativa de estas OEPPER no sólo fue sustancialmente menor que en los gastos de personal (aquí con una participación de alrededor del 3% frente a un 9,5% en los gastos de personal), sino que además esos gastos de capital de las OEPPER fueron reduciendo todavía más su ya escasa presencia (Gráfico 18).

### Gráfico 18

Comparación de gastos de MAGIC y las OEPER según tipo (1991-1997).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del presupuesto consolidado.

—■ Recursos presupuestarios MAGIC  
 - - - □ Recursos presupuestarios OEPER

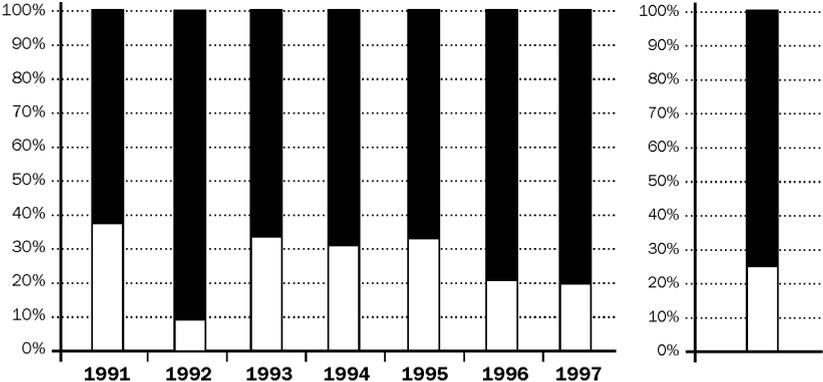
#### 4.2.2. "CAPACIDAD DE FUEGO": LA DEPENDENCIA DE RECURSOS EXÓGENOS

Al configurarse una marcada ausencia de recursos endógenos asignados a las OEPER para implementar políticas de acción externas en forma autónoma<sup>17</sup>, éstas pasaron a depender del financiamiento de diversos programas específicos que se financiaron con recursos enteramente exógenos, de diversos orígenes (provinciales y nacionales). De este modo, las OEPER aparecieron como gestoras de recursos sobre los que carecían de capacidad decisional

directa. Estos recursos exógenos asumieron durante el período en estudio una relevancia central y representaron aproximadamente el 75% del total de los recursos empleados por las tres oficinas (Gráfico 19).

**Gráfico 19**

Evolución de los recursos de las OEPPER según origen (1991-1997)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del presupuesto consolidado.

■ Programas  
□ Recursos presupuestarios

*Résumé*

El comportamiento de las OEPPER del MAGIC durante los '90 se caracterizó por el hecho de que primero, el ámbito al que esas OEPPER pertenecen (producción industrial) tuvo una participación menor en términos de cuantía de recursos y capacidad de gasto- en comparación con el ámbito vinculado a la actividad agropecuaria. Segundo, dichas OEPPER participaron en un porcentaje ínfimo en el total de gastos (endógenos) de MAGIC. Tercero, de los recursos recibidos por las OEPPER la mayor parte fue afectada al mantenimiento operativo y del personal de las propias OEPPER, siendo muy reducidos los gastos de capital, dejando con ello a estas oficinas con una muy baja capacidad de acción externa. Finalmente, existió una proliferación de programas de financiación "externa" que atravesaron las oficinas, los que, al representar recursos que no son propios, dejan a las oficinas con escasa capacidad de decisión directa sobre los mismos.

## 5 CONCLUSIONES

Iniciamos este trabajo indicando el reclamo existente desde los gobiernos latinoamericanos respecto de una mayor implicación de las estructuras estatales en la motorización del desarrollo. Asociamos ello, a su vez, al desafío de una estatidad plenamente envuelta y adaptada a los actuales procesos de reestructuración posfordista que dé verdadero soporte a los procesos productivos a escala regional para la potenciación de las ventajas estáticas y dinámicas que permitan la inserción de las instancias regionales en los más dinámicos procesos de globalización. Señalamos en ese marco la necesidad de que, para enfrentar dichos desafíos, se logre contar con estructuras estatales altamente capacitadas que otorguen a la institución estatal tanto *autonomía* en su accionar como un adecuado *enraizamiento* con los actores productivos que potencie las sinergias territoriales.

En el contexto de las transformaciones estructurales con eje en el Estado que tuvieron lugar durante los '90 en Latinoamérica, propusimos indagar si dichas transformaciones jerarquizaron las estructuras estatales vinculadas a la promoción de los procesos productivos y si, consecuentemente, se fortalecieron las capacidades estatales (regionales) de esas áreas estratégicas. Ante la escasez de profundizaciones teórico-metodológicas y empíricas sobre la temática, y superando las declamaciones hacia la importancias de las calidades institucionales estatales, planteamos luego una metodología que resaltaba los aspectos centrales que deberían ser considerados en una verificación de las capacidades estatales (a nivel regional) y aplicamos finalmente dicha metodología a una provincia relevante (Santa Fe) perteneciente a un país que actuó como modelo y "vidriera" de las reformas estructurales (Argentina).

Centrándonos en la preocupación por el análisis del *hardware* estatal regional (ligado a la verificación de los recursos financieros y económicos), vimos que no sólo existió una debilidad de las estructuras productivas regionales otorgada por el financiamiento externo, sino que dicha debilidad fue potenciada por la escasez de recursos asignados desde el propio Estado provincial. A su vez, las oficinas y áreas estatales que por su trascendental relevancia (objetivos y metas) estaban en mejores condiciones de llevar a cabo una estrategia económico-productiva sólida a nivel regional han ido progresivamente socavando su ya escasa potencialidad durante todo el proceso de transformaciones estructurales de los '90, al tiempo que dicho socavamiento fue mayor aún que en aquellas otras oficinas y áreas estatales, rezagando su importancia.

Desde estos resultados, y atentos a que nuestro estudio comprendió la década del '90, estamos ante dos escenarios posibles. Durante el más reciente

período en que el Estado fue convocado como motor de desarrollo regional la herencia estatal de los '90 ha sido revertida a partir de acciones direccionadas a cualificar las capacidades estatales, especialmente en las áreas productivas, un aspecto que, aunque no indagado aún en profundidad, no parece mostrar grandes evidencias; o bien estamos ante un preocupante *gap* entre, por un lado, las demandas y pretensiones de intervención, y por otro, la capacidad de asegurar una adecuada respuesta a las mismas. Entre las muchas e importantes consecuencias que esto último puede acarrear figura la generación en el mediano plazo de un nuevo y cada vez más irreversible escenario dominado por el desencanto en cuanto a las aptitudes del Estado para hacerse cargo de lo que *policy makers* (y no pocos académicos) le reclaman. Escenario, por otra parte, que puede ser preparatorio de un retorno hacia formas de desmantelamiento estatal bajo los siempre no bien fundados objetivos “modernizadores”.

La necesidad de evitar esto último, en caso de que esta segunda variante se confirme, reclama poner urgente y prioritariamente en la agenda estatal la construcción –en el mediano y largo plazos– de capacidades estatales en las áreas prioritarias que hemos defendido y en aquellas con impacto directo en las dinámicas productivas regionales. Sólo así podrán los gobiernos latinoamericanos saciar los reclamos y pretensiones hacia una mayor –y más positiva– implicación del Estado en los procesos de desarrollo.

## NOTAS

<sup>1</sup> Existe en América latina, luego de la experiencia neoliberal de los 90s, una creciente manifestación “discursiva” por la recuperación del Estado en los procesos de desarrollo: a modo de ejemplo, véanse los discursos de asunción a la presidencia de los mandatarios latinoamericanos en la última década, donde pueden advertirse diferentes apelaciones a traer el Estado al primer plano, como la necesidad de un “Estado inteligente” del presidente argentino Néstor Kirchner (25/05/2003) o el llamado a reconstruir un “Estado loteado” del presidente de Bolivia, Evo Morales Aima (22/01/2006), o

bien, en la idea de una “nueva era” para Brasil con una política “*de carácter redistributivo da renda alicerçada sobre políticas compensatorias, acción de planeamiento estratégico que privilegia o capital productivo en troques do financiero y procedimientos decisorios baseados na concertación entre capital productivo, trabalho e Estado*”, propuesta por el presidente Lula da Silva (01/01/2003), y reafirmada por Dilma Rousseff (02/01/2011), o en las palabras del presidente de Paraguay, Duarte Frutos (15/08/2003), de avanzar por caminos diferentes al neoliberalismo que lo precedió y que definió

como una “tragedia para la dignidad humana”; o la idea de reconstruir la institucionalidad del Estado como uno de los pilares de la matriz de acumulación con inclusión social que mencionara *Cristina Fernández de Kirchner* (10/12/2007). Comparar esa matriz discursiva, por ejemplo, con los discursos de asunción y de campaña del primer ministro británico *David Cameron* sobre “the big society” (e.j. *the big society speech* 19/07/2010) como esquema de adelgazamiento del Estado y la cesión de derechos a los ciudadanos.

<sup>2</sup> Debido a limitaciones de extensión del texto, y si bien el marco conceptual trabaja contemplando la articulación de capacidades internas e infraestructurales, se presentarán resultados parciales de la primera dimensión (internas). Las referencias citadas permitirán acceder a la investigación completa.

<sup>3</sup> Además de la más genérica expresión “región latinoamericana”, utilizamos aquí las expresiones “región” y/o “regional” y/o “regionales” como referencias a las instancias *subnacionales* del Estado que, sin desconocer los debates sobre la formación de regiones y a los fines de este trabajo, coinciden con las instancias administrativas denominadas “provincias”.

<sup>4</sup> Nótese que las categorías *hard*, *soft* y *org* han sido utilizadas, entre otras disciplinas, por ciertas corrientes que trabajan las dinámicas de desarrollo endógeno (Ej. (Vázquez Barquero, 1995, 1999). Sin embargo, y aun cuando nuestro trabajo se enmarca dentro del desarrollo regional las categorías hacen referencia a una *metodología para el estudio de la estructura institucional/organizacional de las oficinas públicas del nivel regional/provincial*, más concretamente, las denominadas *capacidades estatales*.

<sup>5</sup> La presencia y evolución de los recursos exógenos en el financiamiento de las áreas y estructuras estatales intervienen fuertemente en el grado de autonomía que las mismas adquieren para el desarrollo de sus programas y estrategias. No obstante la variada implicación que las estructuras examinadas pueden tener, desempeñándose en calidad de ejecutoras, coordinadoras, evaluadoras y posteriores controladoras de políticas públicas, no pueden evitar ver afectada su autonomía como

resultado de la relevancia adquirida por la *matriz de condicionamientos* fijados por los “financiadores”. Por otro lado, la determinación de la forma en que participan los recursos exógenos en el gasto permite considerar la importancia asignada por los “financiadores (exógenos)” y “tomadores (endógenos)” a las estructuras estatales insertas en el Área Económica como instancias relevantes. Al igual que sucede con respecto a la autonomía, ello asume particular importancia si tenemos en cuenta la relevancia de los Organismos de Financiamiento Internacional (OFI) en nuestro contexto y la fuerte presencia de condicionamientos presentados por los mismos.

<sup>6</sup> Pudiendo provenir de más de una de esas fuentes, es necesario establecer cuál (o cuáles) de ellas pueden haber incidido en mayor medida en las designaciones.

<sup>7</sup> La vinculación de la formación con las funciones que se desempeñan se inserta en la discusión sobre la preeminencia de las formas generales o específicas de reclutamiento y contratación de personal en la administración pública. En tal sentido, se ha venido destacando, junto a la supervivencia de esquemas generalistas en los países de la periferia (Taylor, 1992), la relevancia de las formaciones específicas (que vinculan formación con funciones específicas) para afrontar las cada vez más exigentes demandas que recaen sobre el personal político y administrativo (Peters, 1999).

<sup>8</sup> Resulta útil precisar: en el caso de a) las producciones editadas en forma internas o externas a las oficinas estatales; los proyectos generados y que cuentan con evaluación externas positivas; la existencia y asiduidad de consultas de las áreas ministeriales; el desarrollo de planes internos; la participación en la generación de planes integrales originados dentro del área ministerial o junto a otras áreas. En el caso de b), *la regularidad, calidad y endogeneidad de la información generada*, indicando: la existencia de información periódica y específica para el desarrollo de las funciones de las oficinas; si la información es producida en forma endógena o coproducida, o si la misma depende de suministro por órganos externos. En el caso de c) *la efectividad de estos equipos*, co-

tejiendo su evolución cuantitativa y la distribución geográfica del personal que forma esos equipos.

<sup>9</sup> Si del análisis tanto individual como comparado surgiera que los relevos de personal político son cuantitativamente importantes, ello podría afectar la consolidación y permanencia de los equipos en las oficinas estudiadas así como la cualificación del personal administrativo burocrático. Por el contrario, un personal político cuantitativamente acotado respecto del personal administrativo abre las puertas para un camino inverso.

<sup>10</sup> Lo que presentamos aquí como estudio de caso sobre capacidades estatales en la provincia de Santa Fe corresponde a una parte de una investigación mayor. Lo que resumiremos seguidamente refiere solamente al estudio de las capacidades internas, y dentro de ellas, a la dimensión del HARD (recursos financieros).

<sup>11</sup> Una repetida expresión acuñada por Peter Evans (Evans, 2004, p. 35) grafica a Argentina como “*poster child*” de las reformas del Consenso de Washington.

<sup>12</sup> Se dictaron dos leyes centrales: en 1989 la N° 23.696 de Reforma del Estado y la N° 23.697 de Emergencia Económica. Además, cuatro Decretos de Necesidad y Urgencia: N° 435/90 de reordenamiento del Estado, N° 1457/90 llamado “ómnibus”, N° 2.476/90 de racionalización del personal del Estado, y N° 992/91 sobre el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. El resultado tendía a obtener un balance en las finanzas públicas que –en la visión de los reformistas– traería estabilidad de precios y expansión económica. El grupo de medidas tomadas incluía reformas administrativas (materializada en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control en el Sector Público N° 24.156 –septiembre 1992), reestructuración burocrática, reformas en la seguridad social (capitalización del

sistema) y un sistema de coparticipación federal. Toda una serie de modificaciones fuertemente guiadas por un criterio estrechamente *fiscalista* de reducción de gastos y aumento de ingresos en el sector público. En lo que a privatizaciones refiere se implementó un agresivo programa de transferencia de empresas estatales al sector privado, fundamentalmente en los sectores de Hidrocarburos y Energía, Transporte y Comunicaciones, y en Industria y Servicios, previéndose que una parte importante de los beneficios obtenidos vaya a la reducción de la deuda tanto externa como interna.

<sup>13</sup> Por ejemplo, el Banco Mundial, alentando acciones profundizadoras indicaba la relevancia de trabajar sobre medidas ligadas a reformas administrativas, reestructuración burocrática, reformas en la seguridad social y un sistema de coparticipación federal (World Bank, 1993).

<sup>14</sup> Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Política Económica, MECON 2001

<sup>15</sup> Referida a la potencialidad de una oficina desde sus recursos económicos para hacer frente a sus objetivos.

<sup>16</sup> Si bien la relevancia del financiamiento internacional en la inversión real de estos dos ministerios fue escasamente menor en la segunda mitad, pasando de un promedio de participación de 55% –primera mitad– a 51% en el período 1996-2000 (del total de recursos para inversión), en términos de *volumen neto* de recursos económicos el financiamiento internacional se duplicó, aumentando la dependencia de fondos externos.

<sup>17</sup> Desde el punto de vista de su capacidad de gasto, prácticamente la totalidad de los recursos endógenos fue volcada al sostenimiento de la propia estructura operativa, mientras que los recursos para inversión real fueron casi inexistentes (1%).

## BIBLIOGRAFÍA

**Aberbach, J.D. & Rockman, B.A. (1988):** "Image IV revisited: executives and political roles", *Governance*, 1(1).

**Banco-Mundial (1997):** El Estado en un mundo de transformación, *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: World Bank.

**Banco-Mundial (2002):** Instituciones para los mercados, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington: World Bank.

**Brenner, N. (1999):** "Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies", *Theory and Society*, 28, 39-78.

**Brenner, N. (2004):** *New State Space. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.

**Cavarozzi, M. (1996):** *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.

**Domenicone, H., Gaudio, R. & Guibert, A. (1992):** "Hacia un Estado Moderno el Programa de Reforma Administrativa", *Boletín Informativo Techn*, 269, 3-28.

**Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. & Meyer-Stamer, J. (1993):** *Systemic Competitiveness. Key Policy Issues*. Berlin: German Development Institute.

**Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. & Meyer-Stamer, J. (1996):** "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las políticas públicas", *Revista de la Cepal*, 59(agosto), 39-52.

**Evans, P. (1995):** *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

**Evans, P. (1996):** "Development strategies across the public-private divide", *World Development*, 24(6), 1033-1037.

**Evans, P. (2004):** "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation", *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 30-52.

**Evans, P. & Rauch, J. (1999):** "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian', State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, 64.

**Evans, P., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds.) (1985):** *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Fernández, V.R., Amin, A. & Vigil, J.I. (2008):** *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

**Fernández, V.R., Güemes, C., Magnin, P. & Vigil, J.I. (2006):** *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. Realidades y Desafíos para América Latina*. Santa Fe, Argentina: Editorial UNL.

**Fernández, V.R., Güemes, C. & Vigil, J.I. (2006):** “Estado y Desarrollo en los discursos del banco mundial: explorando efectos sobre el escenario latinoamericano”, *Problemas del Desarrollo*, 37(144).

**Finot, I. (2003):** Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, *Gestión Pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

**Granovetter, M. (1985):** “Economic action and social structure: the problem of embeddedness”, *The American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.

**Haggard, S. & Kaufman, R. (1995):** “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado”, *Desarrollo Económico*, 35(139).

**Hall, J. & Ikanberry, J. (1993):** *El estado*. Madrid: Alianza Editorial.

**Jessop, B. (2006):** “¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernanza”, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6(7), 7-44.

**Katzenstein, P. (1977):** “Between power and plenty”, *International Organization*, 31.

**Keating, M. (ed.) (2004):** *Regions and Regionalism in Europe Cheltenham*, UK: Edward Elgar.

**Kulfas, M. & Ramos, D. (1999):** El nuevo empleo industrial en la Argentina, *Estudios de la Economía Real* (Vol. 12): Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación Argentina.

**Llach, J.J. (1997):** *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*. Buenos Aires: Ariel.

**Mann, M. (1991):** "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", *Zona Abierta*, 57-58.

**Mann, M. (1993):** *The Sources of Social Power. Vol. II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914.* Cambridge: Cambridge University Press.

**Messner, D. & Meyer-Stamer, J. (1994):** "Systemic competitiveness: Lessons from Latin America and beyond - perspectives for Eastern Europe", *The European Journal of Development Research*, 6(1).

**Montecinos, E. (2005):** "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la Temática", *EURE*, XXXI(93), 77-88.

**Morgan, K. (2007):** "The Polycentric State: New Spaces of Empowerment and Engagement?" *Regional Studies*, 41(9), 1237 - 1251.

**Navarro, V. (2000):** "¿Están los Estados perdiendo poder con la globalización?" *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(1), 7-26.

**Nochteff, H. (2000):** "Del industrialismo al posindustrialismo: las desigualdades entre economías", *Realidad Económica*, 172(Mayo/Junio), 28-45.

**Ochoa Henríquez, H. & Montes de Oca, Y. (2004):** "Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones teóricas", *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(27).

**Oszlak, O. (1984):** "Políticas públicas y regímenes públicos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Documento del CEDES*, 3(2).

**Peters, G.B. (1999):** *El nuevo institucionalismo.* Buenos Aires: Gedisa.

**Polanyi, K. (1946):** *The great transformation.* Boston: Beacon Press.

**Prats i Català, J. (2000):** Del clientelismo al mérito en el empleo público. Biblioteca de IDEAS: Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

**Rauch, J. & Evans, P. (2000):** "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, 75.

**Rodrik, D. (1998):** "Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes", *Desarrollo Económico*, 35(138), 179-225.

**Rojó, P. & Canosa, A. (1992):** "El Programa de desregulación del Gobierno Argentino", *Boletín Informativo Techin*, 269(Enero-Marzo), 29-45.

**Santiso, C. (2003):** Insulated Economic Policymaking and Democratic Governance: the paradox of second generation reforms in Argentina and Brazil, *Working Paper Series: School of Advanced International Studies (SAIS)*.

**Scott, A.J. & Storper, M. (2003):** "Regions, Globalization and Development", *Regional Studies*, 37 (6-7), 579-593.

**Schneider, B.R. (1998):** "Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: revisión de la literatura reciente", *Desarrollo Económico*, 39(159), 45-75.

**Skocpol, T. (1989):** "El Estado regresa al primer plano", *Zona Abierta*, 50(enero-marzo).

**Storper, M. (1997):** *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York - London: The Guilford Press.

**Taylor, H. (1992):** "Public sector personnel management in three african countries; current problems and possibilities", *Public Administration and Development*, 12, 193-208.

**Thwaites Rey, M. (2001):** "Tecnócratas y punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración", *Encrucijadas*, 6(abril).

**Vázquez Barquero, A. (1995):** Policies and strategies for regional development. International experience, *Conference on regional development: an all Ireland Perspective*. St Patrick's College, Maynooth, Co Kildare.

**Vázquez Barquero, A. (1999):** *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.

**Wade, R.H. (1990):** *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

**Weiss, L. (1998):** *The myth of powerless state*. Sydney: Cornell University Press.

**World Bank (1991):** The challenge of development, *World Development Report*. Washington: World Bank.

**World Bank (1993):** Argentina: From insolvency to growth. A World Bank country study. Washington: World Bank.

**World Bank (2000):** Entering the 21st. Century, *World Development Report*. Washington: World Bank.

**Zysman, J. (1991):** Korean Choices and Patterns of Advanced Country Development (Working Paper N° 46), *Berkeley Roundtable on the International Economy (BRIE)*. Berkeley, California.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Fernández, Víctor R. y Vigil, José I. (2010) "El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano. Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina", *DAAPGE*, año 10, N° 15, 2010, pp. 43-90. UNL, Santa Fe, Argentina.

---